



Sommersession 2019

03.06.2019 - 13.06.2019

Sessionsprogramm

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Grosser Rat	2
Justizleitung	3
Staatskanzlei STA	3
Regierungsrat	3
Volkswirtschaftsdirektion VOL	3 + 4
Polizei- und Militärdirektion POM	4
Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)	
Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF	5
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion BVE	5 - 7
Finanzdirektion FIN	7 - 9
Erziehungsdirektion ERZ	9 + 10
Polizei- und Militärdirektion POM	10 - 12
Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion JGK	12 - 14
Wahlen	14 + 15
Interpellationen	15 - 19
Anfragen	19

Legende

Beratungsformen:

FD	freie Debatte
OD	organisierte Debatte
RD	reduzierte Debatte
SV	schriftliches Verfahren

Kommissionen:

FiKo	Finanzkommission
GPK	Geschäftsprüfungskommission
JuKo	Justizkommission
SAK	Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen
BiK	Bildungskommission
GSoK	Gesundheits- und Sozialkommission
BaK	Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission
SiK	Sicherheitskommission

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
Grosser Rat								
1	2019.RRGR.138	Wahl des Präsidenten des Grossen Rates	Ernennung/Wahl					
2	2019.RRGR.139	Wahl des ersten Vizepräsidenten des Grossen Rates	Ernennung/Wahl					
3	2019.RRGR.144	Wahl des zweiten Vizepräsidenten des Grossen Rates	Ernennung/Wahl					
4	2019.STA.744	Wahl des Präsidenten des Regierungsrates	Ernennung/Wahl					
5	2019.STA.744	Wahl des Vizepräsidenten des Regierungsrates	Ernennung/Wahl					
6	2019.RRGR.152	Tätigkeitsbericht 2018 der Finanzkommission	Bericht GR	FiKo		RD	Antrag der FiKo: Kenntnisnahme	Bichsel
7	2019.RRGR.153	Tätigkeitsbericht 2018 der Geschäftsprüfungskommission	Bericht GR	GPK		RD	Antrag der GPK: Kenntnisnahme	Siegenthaler
8	2019.RRGR.154	Tätigkeitsbericht 2018 der Justizkommission	Bericht GR	JuKo		RD	Antrag der JuKo: Kenntnisnahme	Gygax- Böninger
9	2019.RRGR.145	Tätigkeitsbericht der Parlamentsdienste des Grossen Rates für das Jahr 2018	Bericht GR	GPK		RD	Antrag der GPK: Kenntnisnahme	Siegenthaler
10	2018.STA.1857	Tätigkeitsbericht 2018 der Finanzkontrolle	Bericht Dritte	FiKo	Kenntnisnahme	RD	Antrag der FiKo: Kenntnisnahme	Bichsel
11	2019.JGK.2303	Bericht 2018 der Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern	Bericht Dritte	GPK	Kenntnisnahme	RD	Antrag der GPK: Kenntnisnahme	Siegenthaler
12	2019.RRGR.43	Erklärung des Grossen Rates zur Klimapolitik	Übrige Geschäfte	BaK		OD	120 Minuten Antrag der BaK: Genehmigung	Flück
13	2018.RRGR.551	187-2018 Vanoni (Zollikofen, Grüne) Klimaschutz als vordringliche Aufgabe in der Kantonsverfassung verankern	Parlamentarische Initiative	BaK		FD	Antrag der BaK: Zustimmung zur vorläufigen Unterstützung	Klauser

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
Justizleitung								
14	2019.RRGR.140	Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern	Bericht Dritte	JuKo		RD	Antrag der JuKo: Kenntnisnahme	Gygax-Böninger
15	2019.RRGR.155	Bericht der Justizkommission zum Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie zu den Aufsichtsbesuchen 2019	Bericht GR	JuKo		RD	Antrag der JuKo: Kenntnisnahme	Gygax-Böninger
Staatskanzlei								
16	2018.RRGR.571	205-2018 Ammann (Bern, AL) Wahrnehmung direktdemokratischer Rechte nicht durch Kontroll- und Sortierarbeiten erschweren	Motion		Ablehnung	FD		
Regierungsrat								
17	2019.JGK.3260	Umsetzung Direktionsreform. Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen den Direktionen der bernischen Kantonsverwaltung. Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I	Bericht RR	SAK	Kenntnisnahme	FD		Jost
18	2017.JGK.1572	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) (Änderung)	Gesetz	SAK		FD	1. Lesung	Kommissionsmehrheit: Jost Kommissionsminderheit: Gullotti
Volkswirtschaftsdirektion								
19	2019.RRGR.32	017-2019 Dringlich DEPU (Heyer, Perrefitte) Moratorium bei der Schliessung von Poststellen im Kanton Bern	Motion		Ablehnung	FD		

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
20	2019.RRGR.42	025-2019 Dringlich Abplanalp (Brienzwiler, SVP) Zusätzliche finanzielle Mittel für den Forstschutz im Bedarfsfall Richtlinienmotion	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme als Postulat Ziffer 2: Annahme als Postulat Ziffer 3: Ablehnung	RD	gemeinsame Beratung	
21	2019.RRGR.41	024-2019 Dringlich Riem (Iffwil, BDP) Neubeurteilung des Forstschutzprogramms im Falle einer Eskalation der Borkenkäferschäden	Postulat		Annahme	RD	gemeinsame Beratung	
22	2019.RRGR.53	035-2019 Dringlich Fuhrer-Wyss (Burgistein, SP) Biolandbau als Voraussetzung bei der Pacht Ausschreibung Hondrich Richtlinienmotion	Motion		Annahme als Postulat	RD		
23	2018.RRGR.577	211-2018 Stocker (Biel/Bienne, glp) Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Risikominimierung und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln Richtlinienmotion	Motion		Ablehnung	RD		

Polizei- und Militärdirektion

24	2017.POM.269	Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)	Gesetz	SiK		FD	1. Lesung	Moser

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
Gesundheits- und Fürsorgedirektion								
25	2016.GEF.790	Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)	Gesetz	GSoK		FD	1. Lesung	Kommissions- mehrheit: Kohler Kommissions- minderheit: Gabi Schönenberger
26	2018.RRGR.399	136-2018 de Meuron (Thun, Grüne) Einkommensschwache Familien vor der Sozialhilfe bewahren und Ergänzungsleistungen ermöglichen!	Motion		Ablehnung	FD	verschoben aus der Frühlingsession	
27	2018.RRGR.747	287-2018 Hässig Vinzens (Zollikofen, SP) Betreuungsqualität der familien- und schulergänzenden Einrichtungen sichern	Motion		Ablehnung	FD		
28	2018.RRGR.694	238-2018 glp (Schöni-Affolter, Bremgarten) Bessere Qualität bei chirurgischen Eingriffen unter geübter Hand: Einführung von Mindestfallzahlen pro Chirurg/Chirurgin in der SPLG	Motion		Annahme als Postulat	FD		
29	2018.RRGR.712	256-2018 Imboden (Bern, Grüne) Gleichstellungscontrolling, Lohnkontrolle und angemessene Vertretung von Frauen (und Männern) in leitenden Positionen der Berner Spitäler	Motion		Annahme als Postulat	FD		

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

30	2018.BVE.1499	Wasserversorgungsgesetz (Änderung)	Gesetz	BaK		FD	2. Lesung	Klauser

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
31	2019.BVE.113	Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnasium Hofwil. Erweiterung, Umbau und Unterhalt. Verpflichtungskredit für die Projektierungsarbeiten inkl. Ausschreibung	Kreditgeschäft GR	BaK		FD	fakultatives Finanzreferendum	Dumermuth
32	2019.BVE.559	Amt für Wasser und Abfall; Produktgruppe Wasser und Abfall Nr. 09.17.9100. Saldoüberschreitung 2018. Nachkredit 2018	Kreditgeschäft GR	FiKo		RD		Etter
33	2019.RRGR.69	051-2019 Dringlich Mentha (Liebefeld, SP) Dringend notwendige Investition in die Wasserkraft	Motion		Annahme	FD		
34	2018.RRGR.654	223-2018 Egger (Hünibach, SP) Kein BKW-Strom mit Kohle aus Skandalminen!	Motion		Annahme und gleichzeitige Abschreibung	FD		
35	2018.RRGR.656	225-2018 Rüegsegger (Riggisberg, SVP) Stopp der Netzaabzocke durch die Stromversorger - Fair ist anders!	Motion		Ablehnung	FD		
36	2018.RRGR.690	234-2018 Stocker (Biel/Bienne, glp) Umdenken bezüglich des Westasts	Motion		Annahme als Postulat	FD	gemeinsame Antwort gemeinsame Beratung (Traktandum 36 + 37)	
37	2018.RRGR.706	250-2018 Mentha (Liebefeld, SP) Westast Biel: Moratorium und neuer Dialog zum Westast Biel	Motion		Annahme	FD	gemeinsame Antwort gemeinsame Beratung (Traktandum 36 + 37)	
38	2018.RRGR.707	251-2018 Mentha (Liebefeld, SP) Porttunnel rasch realisieren	Motion		Annahme als Postulat	FD	gemeinsame Antwort gemeinsame Beratung (Traktandum 38 + 39)	

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
39	2018.RRGR.717	261-2018 Moser (Biel/Bienne, FDP) Westumfahrung Biel: zeitliches Vorziehen des Zubringers rechtes Bielerseeufer (Porttunnel)	Motion		Annahme als Postulat	FD	gemeinsame Antwort gemeinsame Beratung (Traktandum 38 + 39)	
40	2018.RRGR.692	236-2018 Grüne (von Wattenwyl, Tramelan) SBB CARGO – Schienengüterverkehr, ein Service public	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme als Postulat Ziffer 2: Annahme Ziffer 3: Annahme	FD		
41	2018.RRGR.749	288-2018 Wandfluh (Kandergrund, SVP) Vorsorgliche Waldpflege entlang der Gemeindestrassen und der Privatstrassen im Gemeingebrauch	Motion		Ablehnung	FD		

Finanzdirektion

42	2019.FINGS.176	Produktgruppe Informatik und Organisation. Saldoüberschreitung 2018. Nachkredit	Kreditgeschäft GR	FiKo		RD		Wyrsh
43	2019.RRGR.40	023-2019 Dringlich FDP (Haas, Bern) Erhöhung der Nettoinvestitionen	Finanzmotion	FiKo	Annahme als Postulat	FD	Antrag der FiKo: Annahme als Motion	Augstburger
44	2019.RRGR.92	074-2019 Linder (Bern, Grüne) Verzicht auf Kompensation von 10 Mio. Franken innerhalb der Erziehungsdirektion infolge des Wegfalls der EP18- Massnahme 48.4.5 (Brückenangebote)	Finanzmotion	FiKo	Ablehnung	FD	Antrag der FiKo: Annahme	Stucki
45	2019.RRGR.67	049-2019 Dringlich Knutti (Weissenburg, SVP) Keine generelle Bestrafung ländlicher Gemeinden Richtlinienmotion	Motion		Annahme	RD	gemeinsame Antwort gemeinsame Beratung	

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
46	2019.RRGR.68	050-2019 Dringlich Graber (La Neuveville, SVP) Solidarität unter den Gemeinden muss beibehalten werden! Richtlinienmotion	Motion		Annahme	RD	gemeinsame Antwort gemeinsame Beratung	
47	2018.RRGR.456	148-2018 Trüssel (Trimstein, glp) Selbstbestimmte Kirchensteuer für juristische Personen	Motion		Ablehnung	FD		
48	2018.RRGR.678	230-2018 Knutti (Weissenburg, SVP) Voller Abzug der Krankenkassenprämien	Motion		Ablehnung	FD		
49	2018.RRGR.744	284-2018 SP-JUSO-PSA (Zryd, Magglingen) Für einen echten Nettolohn	Motion		Ablehnung	FD		
50	2018.RRGR.549	185-2018 Schlup (Schüpfen, SVP) Politische Ausgewogenheit bei der Vorteilsgewährung an politische Verbände Richtlinienmotion mit Ausnahme von Ziffern 1 und 2	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Ablehnung Ziffer 2: Ablehnung Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung	RD		
51	2018.RRGR.515	157-2018 Gullotti (Tramelan, SP) Revolution 4.0: Wie bereitet sich der Kanton Bern darauf vor?	Motion		Ablehnung	FD		
52	2018.RRGR.710	254-2018 Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA) Strategie zur Bereitstellung öffentlicher Daten (Open Data)	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme als Postulat Ziffer 2: Annahme als Postulat Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung	FD		

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
53	2018.RRGR.737	277-2018 Gerber (Hinterkappelen, Grüne) Sichere Kommunikation und Datenaustausch	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 2: Annahme als Postulat Ziffer 3: Ablehnung Ziffer 4: Annahme und gleichzeitige Abschreibung	FD		

Erziehungsdirektion

54	2019.ERZ.12	Kulturförderungsfonds. Jahresrechnung 2018	Übrige Geschäfte	BiK	Genehmigung	RD		Vanoni
55	2018.RRGR.728	268-2018 Dringlich Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP) Einführung von Mindestpensen bei Lehrkräften	Motion		Ablehnung	FD		
56	2018.RRGR.729	269-2018 Dringlich Schmidhauser (Interlaken, FDP) Gleichberechtigung für Lehrkräfte Richtlinienmotion	Motion		Ablehnung	RD		
57	2018.RRGR.566	202-2018 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP) Sicherheit der Bevölkerung erhöhen - Zusammenhänge zwischen Gewaltverbrechen, Unfallverursachung und Drogenkonsum analysieren	Motion		Ablehnung	FD		
58	2018.RRGR.582	214-2018 Kullmann (Hilterfingen, EDU) Das medizinische Potenzial von Cannabis erforschen und nutzen: Schaffung eines Lehrstuhls für medizinische Cannabisforschung an der Universität Bern Richtlinienmotion	Motion		Annahme	RD		

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
59	2018.RRGR.723	263-2018 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP) Sportförderung beginnt in der Schule mit gut ausgebildeten Lehrkräften Richtlinienmotion	Motion		Ablehnung	RD		
60	2018.RRGR.713	257-2018 Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) Für nachhaltigere, günstigere und ökologischere Lehrmittel an der Volksschule Richtlinienmotion mit Ausnahme von Ziffer 4	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 2: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 4: Ablehnung	RD		
61	2018.RRGR.741	281-2018 Bütikofer (Lyss, SP) Förderung der Schulsozialarbeit im Kanton Bern	Postulat		Ablehnung	FD		

Polizei- und Militärdirektion

62	2019.RRGR.56	038-2019 Dringlich Ammann (Bern, AL) Pilotversuch mit B&T-Werfer GL06 sofort stoppen Richtlinienmotion	Motion		Ablehnung	RD		
63	2018.RRGR.526	166-2018 SiK (Moser, Landiswil) Interkantonale Polizeischule Hitzkirch: Finanzielle Verpflichtungen und Vertragsdauer	Motion		Annahme	FD		
64	2019.POMGS.54	Kantonspolizei Bern; Vertrag betreffend Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern durch die GSD Gayret Security AG. Ausgabenbewilligung, Verpflichtungskredit 2020 bis 2025 (Objektkredit)	Kreditgeschäft GR	SiK		FD	fakultatives Finanzreferendum	Streit-Stettler

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
65	2017.POM.515	Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei. Bericht des Regierungsrates in Erfüllung der Motion 138- 2016 Wüthrich (Huttwil, SP)	Bericht RR	SiK	Kenntnisnahme	RD		Veglio
66	2019.POMGS.46	Kantonspolizei Bern; Beschaffung, Unterhalt und Ersatz KEP (Korpsübergreifende Erneuerung Polizeiuniform) sowie Ergänzung der Bewaffnung und Schutzausrüstung. Ausgabenbewilligung; wiederkehrender Verpflichtungskredit 2020 - 2024 und einmaliger Verpflichtungskredit 2020 - 2024 (Objektkredite)	Kreditgeschäft GR	SiK		FD	fakultatives Finanzreferendum	Gerber
67	2019.POMGS.1	Lotteriefonds Genehmigung der Jahresrechnung 2018	Übrige Geschäfte	SiK	Genehmigung	RD		Hegg
68	2019.POMGS.2	Sportfonds Genehmigung der Jahresrechnung 2018	Übrige Geschäfte	SiK	Genehmigung	RD		Klopfenstein
69	2018.RRGR.432	141-2018 Bauer (Wabern, SP) Kinder und Jugendliche gehören nicht ins Gefängnis	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 2: Ablehnung Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung	FD		
70	2019.RRGR.100	082-2019 Gullotti (Tramelan, SP) Wegweisung der Familie Ahmed aufschieben	Motion		Ablehnung	FD		
71	2018.RRGR.730	270-2018 Sancar (Bern, Grüne) Abgewiesene Asylbewerberinnen und -bewerber ohne Möglichkeiten einer Rückführung arbeiten lassen	Motion		Ablehnung	FD		

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
72	2019.RRGR.54	036-2019 Dringlich Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA) Kohärente Versorgungsstruktur für abgewiesene Asylsuchende	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Ablehnung Ziffer 2: Ablehnung Ziffer 3: Ablehnung Ziffer 4: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 5: Ablehnung Ziffer 6: Annahme	FD		

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

73	2014.JGK.689	Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg	GR-Beschluss	SAK	Genehmigung	FD	1. Lesung	Gullotti
74	2014.JGK.4219	Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat in Umsetzung des Postulats 177-2014 Müller (Bern, FDP) Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?	Bericht RR	SAK	Kenntnisnahme	FD		Reinhard
75	2018.JGK.2049	Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung. Staatsbeiträge; Rahmenkredit 2020-2023	Kreditgeschäft GR	BaK		FD	fakultatives Finanzreferendum	Baumann
76	2019.JGK.2482	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; Produktgruppe Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (PG 05.17.9101); Überschreitung Saldo I (Globalbudget). Nachkredit 2018	Kreditgeschäft GR	FiKo		RD		Etter
77	2019.JGK.2485	Grundbuchämter; Produktgruppe Führen des Grundbuches (PG 05.15.9101); Überschreitung Saldo I (Globalbudget). Nachkredit 2018	Kreditgeschäft GR	FiKo		RD		Saxer
78	2019.RRGR.27	012-2019 Dringlich Marti (Bern, SP) Erhöhung Prämienverbilligungen	Finanzmotion	FiKo	Annahme	FD	Antrag der FiKo: Annahme gemeinsame Antwort gemeinsame Beratung	Rüfenacht

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
79	2019.RRGR.28	013-2019 Dringlich Imboden (Bern, Grüne) Zusätzliche Mittel für die Prämienverbilligungen der Krankenkassenprämien	Finanzmotion	FiKo	Annahme	FD	Antrag der FiKo: Annahme gemeinsame Antwort gemeinsame Beratung	Rüfenacht
80	2019.RRGR.24	010-2019 Dringlich Marti (Bern, SP) Individuelle Prämienverbilligungen: Die Regierung muss handeln! Richtlinienmotion	Motion		Annahme	FD	gemeinsame Beratung	
81	2018.RRGR.564	200-2018 Sancar (Bern, Grüne) Armutsprävention bei Rentnerinnen und Rentnern: Steuererleichterung für IV- und AHV-Rentnerinnen und - Rentner	Motion		Ablehnung	FD		
82	2019.RRGR.9	006-2019 Dringlich Leuenberger (Trubschachen, BDP) EG ELG: Bewertung von Grundstücken nach dem amtlichen Wert	Motion		Ablehnung	FD		
83	2019.RRGR.71	053-2019 Dringlich Marti (Bern, SP) Massnahmen zur Verhinderung von Kies- und Betonkartellen Richtlinienmotion mit Ausnahme von Ziffern 1, 2 und 4	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme als Postulat Ziffer 2: Annahme als Postulat Ziffer 3: Annahme Ziffer 4: Annahme als Postulat	FD		
84	2018.RRGR.518	160-2018 Lanz (Thun, SVP) Den Gemeinden sollen einmalig vollständige Abschreibungen aus Vorfinanzierungen und Spezialfinanzierungen ermöglicht werden Richtlinienmotion	Motion		Ablehnung	RD		

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
85	2018.RRGR.702	246-2018 Rüegsegger (Riggisberg, SVP) Zeitgemässe Bodeninformation	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme als Postulat und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 2: Ablehnung Ziffer 3: Ablehnung	FD		
86	2018.RRGR.450	142-2018 Gullotti (Tramelan, SP) Transparente und präzise Angabe der Religionszugehörigkeit in der Einwohnerkontrolle der bernischen Gemeinden	Motion		Annahme als Postulat	FD		
87	2019.RRGR.72	054-2019 Dringlich Seiler (Trubschachen, Grüne) Subjektfinanzierung jetzt einführen	Motion		Punktweise beschlossen Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 2: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 4: Ablehnung	FD		
88	2018.RRGR.362	105-2018 Imboden (Bern, Grüne) Fair von Anfang an, dank transparenter Vormiete: Mehr Transparenz für Mieterinnen und Mieter	Motion		Ablehnung	FD		

Wahlen

89	2019.RRGR.158	Wahl einer kaufmännischen Fachrichterin oder eines kaufmännischen Fachrichters deutscher Muttersprache für das Handelsgericht, für die Amtsdauer bis 31.12.2022	Ernennung/Wahl	JuKo		RD		Freudiger

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
90	2019.RRGR.159	Wahl einer Fachrichterin oder eines Fachrichters für das Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten, für die Amtsdauer bis 31.12.2022	Ernennung/Wahl	JuKo		RD		Freudiger
91	2019.RRGR.146	Wahl dreier Richterinnen oder Richter deutscher Muttersprache für die Regionalgerichte mit Beschäftigungsgrad je 100 %, für die Amtsdauer bis 31.12.2022	Ernennung/Wahl	JuKo		RD		Freudiger
92	2019.RRGR.147	Wahl einer Laienrichterin oder eines Laienrichters französischer Muttersprache für die Regionalgerichte, für die Amtsdauer bis 31.12.2022	Ernennung/Wahl	JuKo		RD		Freudiger
93	2019.RRGR.148	Wahl einer Laienrichterin oder eines Laienrichters deutscher Muttersprache für die Regionalgerichte, für die Amtsdauer bis 31.12.2022	Ernennung/Wahl	JuKo		RD		Freudiger

Interpellationen Volkswirtschaftsdirektion

94	2018.RRGR.550	186-2018 Siegenthaler (Thun, SP) Betrieb von Barbershops	Interpellation			SV		
95	2018.RRGR.572	206-2018 Vanoni (Zollikofen, Grüne) Ungenügende Budgetmittel für Naturförderung im Kanton Bern: Gesetzliche Aufgaben bleiben unerfüllt; Beschaffung von Drittmitteln erforderlich - Was tun?	Interpellation			SV		

Interpellationen Gesundheits- und Fürsorgedirektion

96	2018.RRGR.761	289-2018 Dringlich Imboden (Bern, Grüne) Welche Auswirkungen haben die neuen Rahmenbedingungen für «Generalunternehmungen» im Bereich der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs (NA-BE)?	Interpellation			SV		

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
97	2019.RRGR.2	001-2019 Dringlich Roulet Romy (Malleray, SP) Projekt NA-BE: Erfahrene und regional verankerte Partner statt ausländischer und gewinnorientierter Privatunternehmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich	Interpellation			SV		
98	2019.RRGR.36	020-2019 Dringlich de Meuron (Thun, Grüne) Why change a winning team? Übernahme der Psychiatrischen Dienste Thun durch das Psychiatriezentrum Münsingen	Interpellation			SV		
99	2019.RRGR.48	030-2019 Dringlich Stucki (Bern, SP) Berner Modell – Auswertung der Pilotprojekte	Interpellation			SV		
100	2018.RRGR.657	226-2018 Knutti (Weissenburg, SVP) Umsetzung des Berner Modells endlich angehen	Interpellation			SV		
101	2018.RRGR.688	232-2018 Striffeler-Mürset (Münsingen, SP) Kostenauswirkung des Bundesgerichtsentscheids (9C_446/2017); vollständige Übernahme der Restkosten der Pflegefinanzierung durch die Kantone?	Interpellation			SV		
102	2018.RRGR.689	233-2018 Niederhauser (Court, FDP) Abrechnung Lastenausgleich Sozialhilfe	Interpellation			SV		

Interpellationen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

103	2018.RRGR.631	221-2018 Stucki (Stettlen, glp) Verwendung von Elektroofenschlacke (EOS) im Kanton Bern	Interpellation			SV		

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
104	2018.RRGR.640	222-2018 Etter (Treiten, BDP) Seeland-Tangente als Alternative zum Westast Biel	Interpellation			SV		
105	2018.RRGR.711	255-2018 Grüne (von Wattenwyl, Tramelan) Abfälle am Strassenrand	Interpellation			SV		
106	2018.RRGR.742	282-2018 Ammann (Bern, AL) Hat der Kanton schon Pläne mit dem Ringhof?	Interpellation			SV		

Interpellationen Finanzdirektion

107	2018.RRGR.543	179-2018 Marti (Bern, SP) Ausgleichszahlung an die Kantone bei der Steuervorlage 17: Wie viel davon erhalten die Gemeinden?	Interpellation			SV		
108	2018.RRGR.733	273-2018 Marti (Bern, SP) Resultate von öffentlichen Ausschreibungen publik machen	Interpellation			SV		

Interpellationen Erziehungsdirektion

109	2018.RRGR.563	199-2018 Grimm (Burgdorf, glp) Harmonisierung der Pflichtlektionen an allen Berner Bildungsinstitutionen	Interpellation			SV		
110	2018.RRGR.675	227-2018 Gasser (Bévilard, PSA) Finanzielle Unterstützung der Vereinigung Quidux JR – Welche Rolle spielt der Kanton?	Interpellation			SV		

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in
111	2018.RRGR.715	259-2018 Grimm (Burgdorf, glp) Dürfen Prüfungsvorbereitungskurse an Berufsschulen, die vom Kanton Bern geführt werden, für die Lernenden etwas kosten?	Interpellation			SV		

Interpellationen Polizei- und Militärdirektion

112	2018.RRGR.731	271-2018 Dringlich Schilt (Utzigen, SVP) Übersicht der Leerstände und Kosten von Asylunterkünften, Gefängnissen und Anstalten	Interpellation			SV		
113	2018.RRGR.559	195-2018 Zryd (Magglingen, SP) Sportfonds – quo vadis?	Interpellation			SV		
114	2018.RRGR.598	216-2018 Sancar (Bern, Grüne) Ruhe für Tote: Abdanken sollte in allen Gemeinden möglich sein	Interpellation			SV		
115	2018.RRGR.699	243-2018 Sancar (Bern, Grüne) Berner Polizei kennt keine Verhältnismässigkeit und zeigt 147 Demonstrantinnen und Demonstranten an	Interpellation			SV		
116	2018.RRGR.724	264-2018 Hässig Vinzens (Zollikofen, SP) Abstimmung zum Baurechtsvertrag SVSA in Münchenbuchsee. Wie stark engagierte sich der Kanton?	Interpellation			SV		

Nr.	Geschäfts-Nr.	Geschäftstitel	Geschäftsart	Organ / Kommission	Antrag RR	Beratung	Bemerkung	Sprecher/-in

Interpellationen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

117	2019.RRGR.23	009-2019 Dringlich Marti (Bern, SP)	Interpellation			SV		
		Individuelle Prämienverbilligungen: Was macht der Regierungsrat?						

Anfragen

118	2019.STA.743	Anfragen der Sommersession 2019	Anfrage			SV		

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 445/2019
Datum RR-Sitzung: 8. Mai 2019
Direktion: Staatskanzlei
Geschäftsnummer: 2019.STA.744
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Wahl des Regierungspräsidenten und des Regierungsvizepräsidenten für das Amtsjahr 2019/2020

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat für die Amtsperiode 2019/2020 die folgenden Wahlvorschläge:

Regierungspräsident: Herr Regierungsvizepräsident Christoph Ammann

Regierungsvizepräsident: Herr Regierungsrat Pierre Alain Schnegg



Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Grosser Rat

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 445/2019
Datum RR-Sitzung: 8. Mai 2019
Direktion: Staatskanzlei
Geschäftsnummer: 2019.STA.744
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Wahl des Regierungspräsidenten und des Regierungsvizepräsidenten für das Amtsjahr 2019/2020

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat für die Amtsperiode 2019/2020 die folgenden Wahlvorschläge:

Regierungspräsident: Herr Regierungsvizepräsident Christoph Ammann

Regierungsvizepräsident: Herr Regierungsrat Pierre Alain Schnegg



Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Grosser Rat

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

Finanzkommission

Commission des finances

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Tätigkeitsbericht 2018

der Finanzkommission

Stand: 5. März 2019

Status: definitive Version

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort des Präsidenten	3
2	Rolle der Finanzkommission, Aufgaben und Organisation	4
2.1	Aufgaben	4
2.2	Organisation und Arbeitsweise	5
3	Wichtige Geschäfte und Schwerpunkte der Tätigkeit	7
3.1	Geschäftsbericht 2017	7
3.2	Voranschlag 2019 / Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022	7
3.3	Vorläufige Speisung Investitionsfonds	7
3.4	Steuergesetzrevision 2019	8
3.5	Finanzaufsicht	8
3.6	Revision Kantonales Finanzkontrollgesetz	9
3.7	Informatik	10
3.7.1	Programm Enterprise Resource Planning (ERP)	10
3.7.2	Kostenmanagement-Report	11
3.8	Personal	11
3.9	Ergänzende Angaben in Ausgabenbewilligungen (Kreditgeschäfte)	12
3.10	Gebundene Ausgaben	13
3.11	Vorstösse	13
4	Antrag	14
	Anhang	15

1 Vorwort des Präsidenten

Das Jahr 2018 der Finanzkommission war insbesondere geprägt vom Geschäftsbericht 2017. Die Erstellung und Bereinigung der Jahresrechnung zog sich immer mehr in die Länge, so dass der Geschäftsbericht dem Grossen Rat erst in der Novembersession 2018 unterbreitet werden konnte.

Die Probleme mit der Erstellung der Jahresrechnung haben viele Fragen ausgelöst, welche die Kommission in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2017 ausführlich beleuchtet hat. Während unbestritten ist, dass die immer noch bestehenden Fehler behoben und Rechtsgrundlagen angepasst werden müssen, stellt sich für die Zukunft die Frage, welche Ansprüche die Rechnungslegung grundsätzlich erfüllen muss. Der Kanton Bern hat per Anfang 2017 HRM2 in Anlehnung an IPSAS eingeführt. Mittlerweile ist allen Beteiligten klar, dass der IPSAS-Standard nur mit umfangreichen Massnahmen und wohl auch Mehrkosten erreicht werden kann. Ein „weiter wie bisher“ reicht nicht. Deshalb wurde der Regierungsrat eingeladen zu prüfen, ob ein gesamtstaatlicher Nutzen aus der Anlehnung an IPSAS-Regeln überhaupt erkennbar ist oder welche Folgen eine mögliche Abkehr von IPSAS in der Rechnungslegung hätte.

Die Erkenntnisse aus dem Jahresabschluss 2017 haben den Grossen Rat generell veranlasst, Prüfaufträge zu erteilen, wie das Finanz- und Rechnungswesen des Kantons künftig vereinfacht werden kann. Nebst der Aufarbeitung des HRM2-Projekts und der Definition zukünftiger Standards soll eine Reorganisation der rechnungsführenden Organisationseinheiten geprüft werden. Dies alles erfolgt idealerweise vor der Einführung des neuen ERP-Systems (SAP).

Der Jahresabschluss 2017 hat auch die Beziehung zwischen der Finanzkommission und dem Regierungsrat einer Belastung ausgesetzt. Umso erfreulicher ist es für die Kommission, dass die Erarbeitung des Normkonzepts zur Revision des Finanzkontrollgesetzes mit allen Beteiligten (Regierungsrat, Finanzkontrolle und Finanzkommission) in einer positiven und konstruktiven Atmosphäre stattfand (vgl. Ziffer 3.6 des vorliegenden Berichts). Die Finanzkommission hofft, dass auch die weiteren Arbeiten konstruktiv verlaufen und sich die Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat positiv weiterentwickelt.

Die finanzpolitische Diskussion im Kanton Bern wird sich in den nächsten Monaten stark um den erhöhten Investitionsbedarf und um dessen Finanzierung drehen. Der Investitionsbedarf in den Jahren 2022 bis 2027 bringt einen steigenden Mittelbedarf mit sich. Die sich abzeichnende Finanzierungslücke stellt die kantonale Politik vor erhebliche Herausforderungen im Spannungsfeld zwischen der verfassungsmässigen Schuldenbremse, den verfügbaren und den benötigten Mitteln sowie der Weiterentwicklung des Kantons durch strategische Investitionsvorhaben.

Ich freue mich, Ihnen den Bericht über unsere Aktivitäten im Jahr 2018 vorlegen zu dürfen. An dieser Stelle bedanke ich mich bei den Kommissionsmitgliedern und dem -sekretariat für ihr Engagement und ihre Unterstützung im vergangenen Jahr bestens.

Daniel Bichsel, Präsident der Finanzkommission

2 Rolle der Finanzkommission, Aufgaben und Organisation

Die Finanzkommission, kurz FiKo, ist neben der Geschäftsprüfungs- und der Justizkommission eine der drei Aufsichtskommissionen des Grossen Rates. Sie ist ausschliesslich dem Grossen Rat verpflichtet und erstattet ihm gemäss Artikel 50 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.

2.1 Aufgaben

Die Aufgaben der Finanzkommission sind in Artikel 36 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) festgelegt.

Art. 36 GO: Finanzkommission (FiKo)

¹ Die Finanzkommission besteht aus 17 Mitgliedern.

² Sie befasst sich mit der Steuerung von Finanzen und Leistungen und übt die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt aus.

³ Sie berät insbesondere folgende Geschäfte vor:

- a Voranschlag,
- b Aufgaben- und Finanzplan einschliesslich der Investitionsplanung,
- c Geschäftsbericht und weitere Berichte, die für die Steuerung von Finanzen und Leistungen und für die Oberaufsicht über die Finanzen von Bedeutung sind,
- d Nachkredite,
- e Steueranlage,
- f Rahmen einer Neuverschuldung,
- g Verpflichtungs- und Zusatzkredite, die nicht im Voranschlag eingestellt waren oder die nicht in den Aufgabenbereich einer ständigen Sachbereichskommission fallen,
- h Finanzmotionen.

⁴ Sie behandelt gebundene Ausgaben gemäss Artikel 48 Absatz 3 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) [BSG 620.0].

⁵ Sie prüft im Rahmen ihrer Tätigkeit in Koordination mit der Geschäftsprüfungs- und der Justizkommission insbesondere

- a die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechnungslegung, die Rechtmässigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit sowie die Wirksamkeit der Haushaltsführung,
- b das Controlling des Regierungsrates, der Direktionen und der Ämter,
- c die Abstimmung von Finanzen und Leistungen.

⁶ Sie erledigt weitere Finanzgeschäfte, wenn kein anderes Ratsorgan dafür zuständig ist.

⁷ Sie ist Sachbereichskommission für die Geschäfte der Finanzdirektion sowie für die Bereiche Wirtschaft und Abgaben.

⁸ Sie ist überdies Aufsichtsbehörde für die Vorsteherin oder den Vorsteher der Finanzkontrolle.

Die Hauptgeschäfte der Finanzkommission sind die Vorberatung des Geschäftsberichts (GB) mit der Jahresrechnung des vergangenen Jahres im Frühjahr sowie des Voranschlags und des Aufgaben-/Finanzplans (VA/AFP) der kommenden vier Jahre im Herbst.

Daneben berät die Finanzkommission die Finanzmotionen vor und erhält die gebundenen Ausgaben zur Kenntnis. Der Regierungsrat stellt ihr die Ausgabenbewilligungen ab der Höhe

zu, in der sie in die Finanzkompetenz des Grossen Rates fallen würden, wenn sie nicht gebunden wären.¹

Als federführende Kommission im Bereich der Rechnungs- und Haushaltsführung erhält die Finanzkommission die Quartalsberichte der Finanzkontrolle zugestellt und diskutiert diese regelmässig an ihren Sitzungen mit der Leitung der Finanzkontrolle.

Neben ihren Aufgaben als Aufsichtskommission übt die Finanzkommission auch die Funktion einer Sachbereichskommission für die Finanzdirektion (FIN) und die Volkswirtschaftsdirektion (VOL) aus. Sie berät somit die Erlasse und Sachgeschäfte der beiden Direktionen zu Händen des Grossen Rates vor. In Absprache mit den Sachbereichskommissionen berät sie zudem alle Kreditgeschäfte im Bereich der Informatik vor.

In Ausübung der Mitwirkungsrechte zwischen den Kommissionen hat es sich die Finanzkommission zur Regel gemacht, sich bei finanziell bedeutenden Kreditgeschäften gegenüber der federführenden Sachbereichskommission in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen der Geschäfte zu äussern (sogenannte Mitberichte). 2018 hat sie zu acht Geschäften anderer Kommissionen schriftliche Stellungnahmen verfasst (2017: sechs, 2016: drei Stellungnahmen).

2.2 Organisation und Arbeitsweise

Die Finanzkommission verfügt über ein Präsidium, eine Geschäftsleitung und drei ständige Ausschüsse. Den Direktionsausschüssen sind je drei bzw. in einem Fall zwei Direktionen zugeteilt (FIN-POM-ICT, VOL-ERZ-STA und BVE-GEF-JGK).

Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten und der Vizepräsidentin. Es unterstützt das Sekretariat in organisatorischen Fragen und erarbeitet gemeinsam mit diesem die Medienmitteilungen der Kommission. Der Präsident und die Vizepräsidentin sind nicht Mitglied der Ausschüsse.

Die Leiterinnen und Leiter der Ausschüsse sowie zwei weitere Kommissionsmitglieder bilden zusammen mit dem Präsidium die Geschäftsleitung. Ihr obliegt die Federführung für die Vorberatung des Voranschlags und des Aufgaben-/Finanzplans sowie des Geschäftsberichts mit der Jahresrechnung. Ebenso werden strategische Fragen in der Geschäftsleitung vorbesprochen.

Die Kreditgeschäfte der FIN und der VOL werden von den beiden zuständigen Direktionsausschüssen vorberaten. Die ICT-Geschäfte sämtlicher Direktionen werden vom Ausschuss FIN-POM-ICT behandelt. Die meisten Mitberichte werden vom Ausschuss BVE-JGK-GEF zu Händen des Plenums vorbereitet, da es sich in vielen Fällen um Mitberichte zu Baugeschäften handelt. Die Direktionsausschüsse haben bei der Vorberatung von VA/AFP und GB die Aufgabe, die Zahlen und Texte „ihrer“ Direktionen vertieft zu prüfen.

Die Mitgliederliste und das Organigramm der Finanzkommission sind im Anhang aufgeführt. Im Berichtsjahr mit dem Legislaturwechsel hat es in der Finanzkommission mehrere personelle Wechsel gegeben. Per Anfang Juni sind vom Grossen Rat anstelle von Andreas Blank (SVP), Thomas Rufener (SVP), Franziska Schöni-Affolter (glp), Barbara Streit-Stettler (EVP) und Adrian Wüthrich (SP) folgende Grossrätinnen und Grossräte in die Finanzkommission gewählt worden: Madeleine Amstutz (SVP), Ueli Augstburger (SVP), Michael Köpfl (glp),

¹ Art. 48 Abs. 1 bis 3 FLG.

Andrea Rüfenacht (SP) und Ursula Zybach (SP). Das Präsidium mit Daniel Bichsel (SVP) als Präsident und Béatrice Stucki (SP) als Vizepräsidentin blieb unverändert.

Im Jahr 2018 fanden insgesamt 23 Plenumssitzungen² der Finanzkommission statt (2017: 35). Zusätzlich fanden 34 Ausschuss- und Geschäftsleitungssitzungen statt (2017: 39). Wie die Anzahl der durchgeführten Sitzungen andeutet, hat die Arbeitsbelastung der Finanzkommission im Vergleich zum Vorjahr abgenommen. Die Finanzkommission hat zwar mehr Geschäfte vorberaten als im Jahr zuvor (35 gegenüber 34). 2017 brachte jedoch das Entlastungspaket 2018 (EP 18) einen deutlichen Mehraufwand mit sich. Mit der zeitlichen Zusammenlegung der Vorberatung des GB und des VA/AFP für die Novembersession fielen zudem einige Sitzungen weg. Die Finanzkommission hatte zehn Erlasse vorzubereiten (1. und 2. Lesung separat gezählt). Mit Ausnahme des Personalgesetzes (Einführung Vertrauensarbeitszeit) handelte es sich jedoch um eher kleinere Revisionen.

Die durchschnittliche Dauer der Sitzungen ist etwas gestiegen. Sie betrug bei Plenumssitzungen zwei Stunden und 30 Minuten und bei Ausschuss-Sitzungen etwa eine Stunde und 20 Minuten.

Der Stellenetat des Sekretariats der Finanzkommission beläuft sich seit Juni 2018 neu nominell auf noch 130 Stellenprozente (davor 160 Prozent). Das Pensum des geschäftsleitenden Sekretärs Dominique Cléménçon beträgt 90 Prozent und beinhaltet auch die Gesamtleitung des Kommissionendienstes, die ihn mit mindestens 10 Stellenprozenten beansprucht. Das Pensum des wissenschaftlichen Mitarbeiters Ivar Trippolini beträgt neu 40 Prozent (vorher 70 Prozent, wovon jedoch de facto 20 Prozent zur Unterstützung der Sachbereichskommissionen BiK und SiK aufgewendet wurden). Ivar Trippolini hat neben seinem Pensum bei der Finanzkommission die Stelle als geschäftsleitender Sekretär der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) übernommen. Das Pensum beträgt nominell 30 Stellenprozente, ist aber seit Antritt der Stelle starken Schwankungen unterworfen.

² Eine ganztägige Sitzung wird in der Statistik als zwei Sitzungen gerechnet (Vormittag und Nachmittag gelten als je eine Sitzung, gemäss Regelungen für Sitzungsgelder gemäss Art. 124 GO und S.91 Rili-GR).

3 Wichtige Geschäfte und Schwerpunkte der Tätigkeit

3.1 Geschäftsbericht 2017

Die Finanzkommission hat in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht ausführlich dargelegt, wie es dazu kam, dass die Finanzkontrolle ein versagtes Prüfurteil ausstellte und die Beratung des Geschäftsberichts 2017 mit Jahresrechnung erst in der Novembersession 2018 durchgeführt werden konnte.³ Die Jahresrechnung 2017 hat mit einem Verlust in der Erfolgsrechnung von 5 Mio. Franken abgeschlossen, nachdem anfänglich von einem Ertragsüberschuss von 49 Mio. Franken ausgegangen worden war.

Die Arbeiten zum Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2017 waren für die Kommission eine anspruchsvolle Angelegenheit, die bereits 2016 erste Aktivitäten ausgelöst hatten. Die Finanzkommission liess sich dabei vom Grundsatz leiten, keine Pflichtvernachlässigungen und Unterlassungen als Aufsichtsorgan zu begehen, jedoch gleichzeitig die gesamtsstaatlichen Interessen nicht aus den Augen zu verlieren. Nach ihrer eigenen Einschätzung ist ihr dies gelungen. Die Debatte zum Geschäftsbericht 2017 in der Novembersession 2018 verlief sachlich und zielgerichtet. Der Grosse Rat hat die von der Finanzkommission beantragten Planungserklärungen mitgetragen. Sie sollen in Zukunft dazu beitragen, dass die Rechnungslegung verbessert und allenfalls vereinfacht werden kann. Dazu gehören insbesondere die Überprüfung der Einführung der IPSAS-Standards und die Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Jahresabschluss 2017 für die Einführung des ERP-Systems.

3.2 Voranschlag 2019 / Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022

Die Finanzkommission hat in ihrem Bericht zum Voranschlag 2019 / Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 (VA/AFP19/20-22) bereits ausführlich Bericht erstattet.⁴ Der Voranschlag 2019 geht von einem Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung von 123,2 Mio. Franken und einem Finanzierungssaldo von 52,2 Mio. Franken aus.

Im Bericht zum VA/AFP19/20-22 hat die Kommission ihr Besorgnis um die künftige Entwicklung der kantonalen Finanzen Ausdruck gegeben. In der Zwischenzeit wurde die kantonale Steuergesetzrevision 2019, die Entlastungen für juristische Personen vorsah, in der Volksabstimmung vom 25. November 2018 verworfen. Dieser Entscheid entlastet den kantonalen Haushalt mittelfristig um etwa 100 Mio. Franken pro Jahr. Die Revision des Nationalen Finanzausgleichs und der ab 2022 stark erhöhte Investitionsbedarf belasten jedoch den Finanzhaushalt weiterhin stark. Falls dazu noch eine Abschwächung der Konjunktur mit sinkenden oder weniger stark steigenden Steuereinnahmen eintreten würde, wären Massnahmen zur Haushaltsstabilisierung wohl unumgänglich. Die Finanzkommission hat dem Regierungsrat deshalb vorgeschlagen, dass der Regierungsrat eine Priorisierung der Investitionen nach klar definierten Kriterien vornimmt.

3.3 Vorläufige Speisung Investitionsfonds

Als Hauptmassnahme zur Sicherstellung der vielen Investitionen in den nächsten Jahren hat der Regierungsrat die Schaffung eines (weiteren) Fonds vorgeschlagen, des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben. Um dafür bereits Mittel aus der doppel-

³ Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2017 vom 29. Oktober 2018, definitive Version.

⁴ Bericht der Finanzkommission zum Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 vom 29.10.2018, definitive Version.

ten Ausschüttung der Nationalbank von 2018 reservieren zu können, hat er dem Grossen Rat in der Novembersession 2018 die vorläufige Speisung des Investitionsfonds mit 55 Mio. Franken zu Lasten der Erfolgsrechnung 2018 beantragt.

In der Finanzkommission wie auch im Grossen Rat wurde die Vorlage kontrovers aufgenommen und die vorläufige Speisung des Fonds vom Grossen Rat schliesslich knapp abgelehnt. Die Finanzkommission hofft, dass der Regierungsrat bei der Erarbeitung der „Spur 2“, welche die Festlegung von strategischen Zielsetzungen und Handlungsschwerpunkten für den VA/AFP20/21-23 beinhaltet,⁵ den Entscheid des Grossen Rates berücksichtigt und neben dem neuen Fonds weitere Szenarien zur Finanzierung der kommenden Investitionen ausarbeitet. Die Finanzkommission hat dies im Rahmen der Berichterstattung zum VA/AFP19/20-22 aufgegriffen und regt eine Diskussion zur Anpassung der Schuldenbremsen an.⁶

3.4 Steuergesetzrevision 2019

Anfang Jahr hat die Finanzkommission die zweite Lesung der Steuergesetzrevision 2019 vorberaten. Kern der Vorlage war die Senkung der Steuerbelastung für juristische Personen. Viele andere Kantone haben die Steuerbelastung in den letzten Jahren gesenkt, so dass der Kanton Bern im interkantonalen Vergleich immer mehr ins Hintertreffen geriet. Die Finanzkommission hat den Antrag des Regierungsrates mehrheitlich gestützt und dabei einen Antrag auf eine weniger weitgehende Entlastung der Unternehmenssteuern kommissionsintern abgelehnt. In der Märzsession des Grossen Rates gewann der Antrag der Regierung ebenfalls eine Mehrheit. Gegen die Gesetzesrevision wurde das Referendum ergriffen. Zur Erarbeitung der Abstimmungsbotschaft zog der federführende Ausschuss der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen das Präsidium der Finanzkommission bei, welche durch Grossrat Daniel Bichsel die Mehrheitsposition und durch Grossrätin Béatrice Stucki die Minderheitsposition vertrat. In der Volksabstimmung vom 25. November 2018 wurde die Vorlage von der Stimmbevölkerung verworfen.

3.5 Finanzaufsicht

Gemäss Art. 36 Abs. 5 Bst. a der Geschäftsordnung (GO) prüft die Finanzkommission im Rahmen ihrer Tätigkeit in Koordination mit der Geschäftsprüfungs- und der Justizkommission insbesondere die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechnungslegung, die Rechtmässigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit sowie die Wirksamkeit der Haushaltsführung.

Bei der Wahrnehmung der Finanzaufsicht im engeren Sinn stützt sich die Finanzkommission vor allem auf die Berichterstattung der Finanzkontrolle. Diese rapportiert in ihren Quartalsberichten die wesentlichen Feststellungen der durchgeführten Dienststellenprüfungen und weiterer Arbeiten. Dabei erhält die Finanzkommission die gleichen Unterlagen, Berichte und Informationen wie der Regierungsrat. Sie bespricht diese jeweils mit dem Vorsteher und den zuständigen Mitarbeitenden der Finanzkontrolle.

⁵ VA/AFP19/20-22, Ziffer 2.3, S. 23.

⁶ Bericht der Finanzkommission zum Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 vom 29.10.2018, Ziffer 4.2, S. 11-14.

Wenn die Finanzkommission zu einer Feststellung der Finanzkontrolle zusätzliche Informationen benötigt, lässt sie sich von der betroffenen Direktion den ausführlichen Bericht der Finanzkontrolle aushändigen. Weiter kann sie die betroffene Direktion an eine Sitzung einladen, um deren Sichtweise zu den Feststellungen anzuhören. In Einzelfällen interveniert die Finanzkommission bei den betroffenen Direktionen schriftlich. Die Wahrnehmung der Finanzaufsicht ist eine vertrauliche Aufgabe. Die Finanzkommission erstattet dem Grossen Rat nur in Ausnahmefällen Bericht zu einzelnen Geschäften.

Die Geschäftsleitung der Finanzkommission bildet zusammen mit einer Delegation des Regierungsrates das Finanzkontrollgremium, welches sich ein- bis zweimal jährlich mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle zu einem Koordinationsgespräch trifft.

3.6 Revision Kantonales Finanzkontrollgesetz

In den letzten Jahren kommt es aufgrund von Feststellungen der Finanzkontrolle immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten zwischen der Finanzkontrolle, dem Regierungsrat und der Finanzkommission. Der Regierungsrat vertritt dabei häufig die Ansicht, dass die Finanzkontrolle ihren Auftrag zu extensiv auslege und sich in Dinge einmische, die nicht in ihr Aufgabengebiet gehörten. Zudem führten die Feststellungen der Finanzkontrolle zu einer übertriebenen Ausweitung der Bürokratie. Die Finanzkontrolle stellt sich dagegen auf den Standpunkt, einen modernen Prüfungsansatz nach den aktuellen Branchenstandards (u.a. Stichworte Risikoansatz und Wirkungsorientierung) zu verfolgen. Der Finanzkommission ist wichtig, dass die Finanzkontrolle weiterhin eine starke Stellung hat und über eine hohe Unabhängigkeit verfügt, damit sie ihre kritische Rolle uneingeschränkt wahrnehmen kann.

Die Finanzkommission hat in Absprache mit dem Regierungsrat und der Finanzkontrolle einem externen Experten den Auftrag erteilt, die Situation zu analysieren und den Handlungsbedarf darzustellen. Diese Analyse zeigte den Handlungsbedarf deutlich auf. In der Folge wurde ein Normkonzept für die Revision des kantonalen Finanzkontrollgesetzes (KFKG) in Auftrag gegeben. Das im Mai 2018 verabschiedete Normkonzept schlägt Anpassungen in folgenden Bereichen vor:

1. Die institutionelle Stellung der Finanzkontrolle ist näher beim Grossen Rat festzulegen.
2. Der Aufgabenkatalog der Finanzkontrolle wird präzisiert und insbesondere wird zwischen Abschlussprüfung und Finanzaufsicht unterschieden.
3. Das Finanzkontrollgremium wird aufgewertet, seine Zusammensetzung paritätisch gestaltet und präzisiert sowie das Gremium verkleinert.
4. Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle wird geklärt und die Beteiligungen werden eingeschlossen.
5. Der Quartalsbericht wird neu verortet und der Ablauf geklärt, insbesondere betreffend Stellungnahme des Regierungsrats.
6. Im Bereich der Beteiligungen und Staatsbeiträge werden die Subsidiarität der Tätigkeit der Finanzkontrolle in Bezug zu den Führungs- und internen Kontrollsystemen sowie die Koordination mit weiteren zuständigen Aufsichtsstellen verankert.
7. Die Begrifflichkeiten werden optimiert (u.a. Beurteilungen und Empfehlungen statt Beanstandungen).
8. Der Ablauf bei Differenzen wird optimiert. Folgt eine Dienststelle der Empfehlung der Finanzkontrolle nicht, entscheidet bei Differenz die Direktion oder bei „Wesentlichkeit hoch“ in jedem Fall der Regierungsrat.

9. Für die Finanzkontrolle wird das Verhältnismässigkeitsprinzip verankert. Der Begriff „Wesentlichkeit hoch“ wird geschärft. Es wird festgehalten, dass die Umsetzung von Beurteilungen und Empfehlungen Sache der Linie ist.
10. Der Prüfplan wird aufgewertet, die Leistungsvereinbarung abgeschafft.
11. Die Dokumentation der Finanzkontrolle wird geklärt, insbesondere betreffend Verfügbarkeit der Regierungsratsbeschlüsse.

Nach der Genehmigung des Normkonzepts durch den Steuerungsausschuss, dem eine Delegation des Regierungsrates, die Geschäftsleitung der Finanzkommission sowie Vertretungen der Finanzkontrolle, der Finanzdirektion und der Staatskanzlei angehörten, wurde ein ordentliches Rechtssetzungsverfahren ausgelöst, das unter der Federführung der Staatskanzlei steht. Die Arbeiten sind zurzeit im Gang.

3.7 Informatik

Wie unter Kapitel 2.2 dargelegt, berät die Finanzkommission die Informatik(ICT)-Kredite sämtlicher Direktionen vor. Durch diese Bündelung trägt die Finanzkommission die Hauptverantwortung für die Vorberatung dieser Geschäfte. Sie steht dabei vor der Herausforderung, die ICT-Geschäfte angemessen zu prüfen, ohne gleichzeitig die Genehmigung der Ausgabenbeschlüsse zu verzögern oder Mehrkosten durch den Beizug von externen Experten zu verursachen.

Sie hat deshalb im Laufe des Jahres 2016 mit dem Regierungsrat verschiedene Anpassungen an den Ausgabenbeschlüssen vereinbart, um die Vorträge zu den Geschäften zu vereinheitlichen und laien- und miliztauglich zu gestalten. Diese Vereinbarungen wurden 2017/2018 grösstenteils umgesetzt.

3.7.1 Programm Enterprise Resource Planning (ERP)

Die Finanzkommission erhält wie die GPK halbjährlich ein Reporting zum Stand der Umsetzung des Programms ERP. Ziel des Programms ist der Ersatz der Eigenentwicklungen FIS (Finanzinformationssystem) und PERSISKA (Personalinformationssystem) durch ein Standardprodukt. 2018 hat der Regierungsrat entschieden, dass es sich dabei um SAP handeln soll. Bevor jedoch das neue System beschafft und eingeführt werden kann, müssen die Strukturen und Prozesse in den Bereichen Finanzen und Personal in allen Direktionen vereinheitlicht und vereinfacht werden. Dies ist Voraussetzung dafür, dass die Kosten mit Einführung des ERP-Systems jährlich wiederkehrend um bis zu 15 Mio. Franken gesenkt werden können, wie im UPI-Bericht von 2014 aufgezeigt.⁷

Mitte Jahr stellte die FIN fest, dass die aktuellen Projektstrukturen und Entscheidungswege schwerfällig sind. Falls nicht umgehend gehandelt werde, drohten Projektverzögerungen und Mehrkosten. Der Regierungsrat entschied darauf, den Projektausschuss auf fünf Personen zu verkleinern und gleichzeitig mit weitgehenden Vollmachten auszustatten. Damit war nicht mehr jede Direktion im Projektausschuss vertreten. Zudem wurde der Projektleiter von seinen Linienaufgaben entbunden, damit er sich vollumfänglich dem Vorhaben widmen kann.

Die Verantwortlichen gehen davon aus, das Vorhaben mit diesen Massnahmen wieder auf Kurs gebracht zu haben und zeitliche Verzögerungen vermeiden zu können.

⁷ Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI), Kurzbericht, 12. April 2014, S. 20.

3.7.2 Kostenmanagement-Report

Im Rahmen des Programms IT@BE wurde für 2016 erstmals ein Kostenmanagement-Bericht erarbeitet. Dieser wird jährlich erstellt und gibt detailliert über die Kostenentwicklung im IT-Bereich Auskunft.

Die Gesamtkosten der ICT betrugen im Jahr 2017 etwa 220 Mio. Franken, was bei einem kantonalen Gesamtaufwand von etwa 11 303 Mio. Franken einem Anteil von 1,9 Prozent entspricht. Trotz des relativ geringen Anteils am Gesamtaufwand des Kantons ist die Finanzkommission der Ansicht, dass der Kostenentwicklung in diesem Bereich hohe Beachtung geschenkt werden soll. Es ist eine vordringliche Aufgabe von Regierung und Parlament, die klammen Kantonsfinanzen durch schlanke und kostengünstige interne Strukturen und Systeme zu entlasten, um Einsparungen nicht mit einem für die Bevölkerung direkt spürbaren Dienstleistungsabbau erzielen zu müssen.

2017 konnte dem Report weiter entnommen werden, dass im Vergleich zum Jahr 2012, für das die Kosten im UPI-Bericht erhoben wurden, bereits Einsparungen in der Informatik von rund 10,5 Mio. Franken erzielt werden konnten.

3.8 Personal

2018 hat die Finanzkommission eine Sonderprüfung der Finanzkontrolle zur Personalführung in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Thorberg ausgelöst, weil sie über Informationen verfügte, wonach in diesem Bereich Mängel bestünden. Die Ergebnisse bestätigten die Befürchtungen der Finanzkommission. Der grösste Handlungsbedarf bestand in der ungenügenden Führung und Aufsicht durch das vorgesetzte Amt für Justizvollzug. Die Finanzkontrolle sprach insgesamt 18 Empfehlungen aus. Die Ergebnisse zeigten jedoch auch, dass die finanziellen Auswirkungen nicht gravierend sind und die personalrechtlichen Vorgaben weitgehend eingehalten werden. Die Finanzkommission lässt sich seither periodisch über die Umsetzung der Massnahmen informieren.

Mit der Personalgesetzrevision, deren erste Lesung in der Novembersession 2018 stattfand, soll die Vertrauensarbeitszeit für das höchste Kader der Kantonsverwaltung eingeführt werden. Dabei hat der Grosse Rat den Grundsatzentscheid zur Einführung der Vertrauensarbeitszeit mit klarem Mehr getroffen. In der zweiten Lesung, die in der Frühlingssession 2019 stattfindet, müssen noch die Entscheide zum Kreis der Betroffenen und zu den Kompensationsmöglichkeiten gefällt werden.

Jährlich führt die Kommission mit der Finanzdirektion ein Gespräch zu den aktuellen Themen im Bereich Personal durch, das sogenannte Personalgespräch. In diesem Jahr hat sich die Finanzkommission über die Stellenbestände der Direktionen informieren lassen. Sie erhält nun jedes Jahr eine Liste aller Stellen in der Kantonsverwaltung, aufgeteilt nach Gehaltsklassen und Vollzeit-Äquivalenten, um die Entwicklung nachverfolgen zu können.

Weiter informierte die FIN über die Umsetzung der Personalstrategie 2016-2019 und über die mögliche Schaffung von Dienstleistungszentren im Bereich Personal im Zusammenhang mit der Einführung des ERP-Systems.

Die Finanzkommission fragte zudem nach den Gründen für die ungleiche Verteilung der Qualifikationen zwischen den Geschlechtern in den Mitarbeitendengesprächen (MAG). Die FIN führte aus, dass das Problem bei Ausklammerung der Kantonspolizei nicht gravierend sei. Es erhalten 1,3 Prozent mehr Männer ein „A+“ als Frauen, wobei Frauen 2,5 Prozent

mehr „A“ vergeben werden als Männern. Der Regierungsrat hat trotzdem beschlossen, dass das Personalamt die Führungskräfte mit verschiedenen Massnahmen für die Thematik der Beurteilungsfallen sensibilisieren soll: Integration in MAG-Schulungen, Merkblatt zu Beurteilungsfallen, Kaderforum zum Thema, Info in Kaderflash. Zudem wird die anrechenbare Erfahrung aus Familienpausen bei der Gehaltsfestlegung in der Revision der Personalverordnung 2020 überprüft und die Amtsleitungen werden eingeladen, vor der MAG-Runde die vorgesehenen Beurteilungen in Bezug auf die Verteilung auf die Geschlechter zu hinterfragen.

3.9 Ergänzende Angaben in Ausgabenbewilligungen (Kreditgeschäfte)

Bei der Beratung von Kreditgeschäften hat die Finanzkommission in den letzten Jahren festgestellt, dass für den Entscheid relevante Informationen nicht standardmässig in Regierungsratsbeschluss und Vortrag enthalten sind. Dabei geht es insbesondere um den Nachweis der Kosten, den Nachweis der Folgekosten (kalkulatorische und betriebliche Folgekosten) und die Verknüpfung der einzelnen Kreditgeschäfte mit der Finanzplanung und der Gesamtkantonalen Investitionsplanung (GKIP).

Die FIN hat das Anliegen der Finanzkommission positiv aufgenommen. Die Umsetzung wurde in einer kleinen Arbeitsgruppe zwischen der FIN und der Finanzkommission konkretisiert und die FIN hat die Meinungen der Direktionen eingeholt.

Im August 2018 hat die FIN den Direktionen mitgeteilt, dass Ausgabenbewilligungen für Investitionen künftig folgende zusätzliche Angaben enthalten müssen:

1. Die Kosten eines Vorhabens sollen belegt werden, insbesondere bei Bauprojekten mittels eines Baukostenplans (BKP).
2. Die Folgekosten:
 - Unterscheidung zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionsausgaben
 - Abschreibungen / Nutzungsdauer:
 - Die Nutzungsdauer der bisherigen/zu renovierenden Anlage.
 - Wenn die Nutzungsdauer der bisherigen/zu renovierenden Anlage noch nicht abgelaufen ist, sind die ausserplanmässigen Abschreibungen anzugeben.
 - Die Nutzungsdauer der neuen/renovierten Anlage
 - Die Höhe der jährlichen Abschreibungen
 - Weitere kalkulatorische Folgekosten (z.B. Zinskosten)
 - Weitere betriebliche Folgekosten (Personalkosten für die Reinigung, Nebenkosten bei Gebäuden)
3. Auswirkungen auf den VA/AFP und die Gesamtkantonale Investitionsplanung (GIP) bzw. Begründung der Abweichung im Kreditgeschäft von den eingestellten Werten im VA/AFP und GIP.

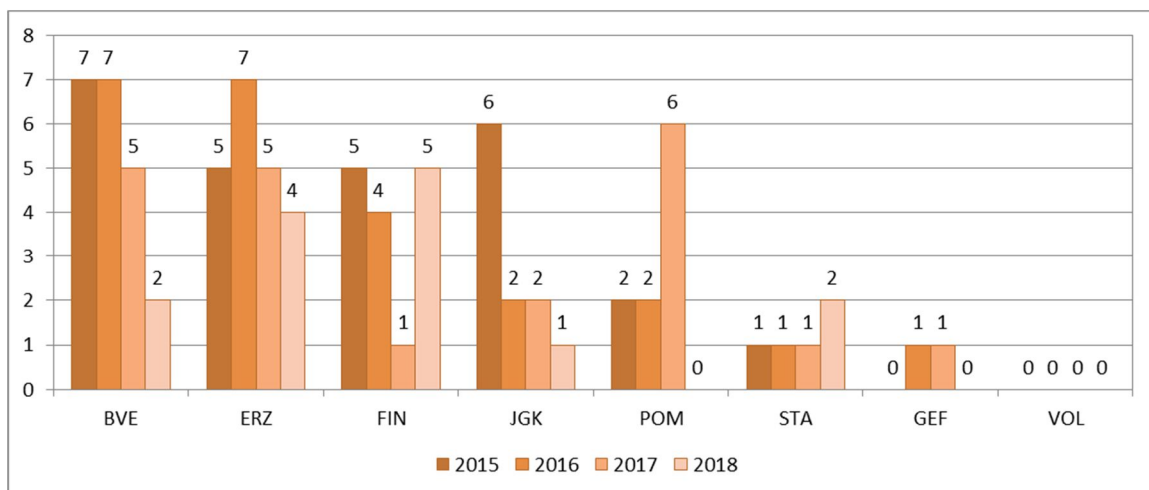
Die Angaben sollen in strukturierter Form in einer separaten Beilage zum Kreditgeschäft aufbereitet werden. Sie stehen sowohl der vorberatenden Kommission wie auch dem Grossen Rat zur Verfügung. Die skizzierte Lösung wird für die Dauer eines Jahres als Versuch angewendet und ausgewertet, danach wird über die definitive Einführung entschieden.

3.10 Gebundene Ausgaben

Die Finanzkommission überprüft alle Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates, die – wären die Ausgaben neu – in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallen würden (Art. 48 Abs. 3 FLG i.V. m. Art. 36 Abs. 4 GO).

2018 wurden der Finanzkommission vom Regierungsrat insgesamt 14 gebundene Kredite zur Kenntnis gebracht. Dies sind weniger Geschäfte als in den Vorjahren (2017: 21; 2016: 24; 2015: 26).

Der folgenden Grafik ist zu entnehmen, wie viele gebundene Ausgabenbewilligungen in den letzten vier Jahren aus welcher Direktion stammten. Die im Jahr 2018 überdurchschnittlich stark gestiegenen gebundenen Ausgaben bei der Finanzdirektion (FIN) sind darauf zurückzuführen, dass die Steuerverwaltung mehrere mehrjährige Ausgabenbewilligungen für die Jahre 2019 bis 2023 erneuert hat (Entschädigungen an die Städte Bern, Biel und Thun für den Bezug der Kantons- und Gemeindesteuern und der direkten Bundessteuer; Entschädigungen für Dienstleistungen Dritter, insb. der kantonalen Schätzer für ordentliche Schätzungen der amtlichen Werte; Entschädigung an Gemeinden und Dritte im Bereich der Quellensteuer; Ausgabenbewilligung für die Gemeindeanteile an der Erbschafts- und Schenkungssteuer; Ausgabenbewilligung für Verbrauchsmaterial [Papier, Formulare und Kuverts] für Massenversände).



3.11 Vorstösse

Die Finanzkommission hat im Berichtsjahr folgenden Vorstoss eingereicht:

Motion 108-2018: „Ergänzung Gesetz über die Pensionskassen“

In der Märzsession 2018 wurden die Beratungen zum Landeskirchengesetz abgeschlossen. Dabei wurde beschlossen, dass die römisch-katholische Kirche mit ihren aktiven Versicherten aus der Bernischen Pensionskasse (BPK) austreten darf, ohne die Pensionierten in die neue Pensionskasse mitnehmen zu müssen, was für die BPK eine finanzielle Belastung bedeutet. Die Finanzkommission hat bereits in der Gesetzesberatung versucht, dies zu verhindern, bzw. wollte das Landeskirchengesetz so anpassen, dass zumindest in künftigen Fällen die Pensionierten mitgenommen werden müssen. Damit ist sie nicht durchgedrungen und hat deshalb nach Abschluss der Gesetzesberatungen die Motion eingereicht.

In seiner Antwort schreibt der Regierungsrat, dass die Forderung gegen Bundesrecht verstosse und nicht gegen den Willen der neuen Pensionskasse umgesetzt werden könne. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat daher die Ablehnung der Motion, die in der Frühlingsession 2019 in den Grossen Rat kommt.

4 Antrag

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat, von der vorliegenden Berichterstattung im Sinne von Art. 61 Abs. 1 des Grossratsgesetzes (GRG) Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Finanzkommission

Der Präsident: D. Bichsel

Der Sekretär: D. Cléménçon

Anhang

Organisation der Finanzkommission

Stand 31.12.2018

1. Präsidium

2 Mitglieder

Präsident	Daniel Bichsel (SVP)
Vizepräsidentin	Béatrice Stucki (SP)

Aufgaben: Vorbereitung der Sitzungen, Verfassen der Medienmitteilungen, Auskunftserteilung an Medien, Bereinigung von Schreiben

2. Geschäftsleitung

7 Mitglieder

Daniel Bichsel (SVP)	Béatrice Stucki (SP)	Daniel Wyrsh (SP)	Hans Kipfer (EVP)	Jakob Etter (BDP)	Raphael Lanz (SVP)	Natalie Imboden (Grüne)

Aufgaben: Vorberatung VA/AFP und GB, Finanzkontrolle, gebundene Ausgaben, strategische Geschäfte, übergeordnete Aufgaben

3. Ausschüsse

3 Ausschüsse à 5 Mitglieder (Präsidium in den Ausschüssen nicht vertreten)

	Ausschuss FIN/POM/ICT*	Ausschuss VOL/ERZ/STA	Ausschuss BVE/JGK/GEF
Leiter/in	Daniel Wyrsh (SP)	Hans Kipfer (EVP)	Jakob Etter (BDP)
	Adrian Haas (FDP)	Fritz Wyss (SVP)	Ursula Marti (SP)
	Raphael Lanz (SVP)	Natalie Imboden (Grüne)	Hans-Rudolf Saxer (FDP)
	Madeleine Amstutz (SVP)	Hans Ulrich Grädel (EDU)	Andrea Rüfenacht (SP)
	Michael Köpfli (glp)	Ursula Zybach (SP)	Ueli Augstburger (SVP)

Aufgaben: Direktionsgeschäfte, VA/AFP und GB: Zusammenstellung von Fragen zu den zugeteilten Direktionen

*Ausschuss FIN/POM/ICT: ICT-Geschäfte von allen DIR

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Tätigkeitsbericht 2018 der Geschäftsprüfungskommission

**Antrag der GPK an den Grossen Rat auf
Kenntnisnahme**

Stand: 2. Mai 2019

Inhaltsverzeichnis

Editorial	3
1 Schwerpunktthemen	4
1.1 Abschreibung des Wasserbauplans „Aarewasser“	4
1.1 Harmonisierung der Aufsicht über kantonale Heimbereiche	5
2 Tätigkeit in den Ausschüssen	7
2.1 Ausschussübergreifende Geschäfte	7
2.2 Geschäftsleitung	11
2.3 Ausschuss FIN/VOL/ERZ	14
2.4 Ausschuss BVE/JGK/STA	24
2.5 Ausschuss GEF/POM	30
3 Vorberatung von Berichten im Bereich der Oberaufsicht	37
4 Vorstösse	37
4.1 Eingereichte Vorstösse	37
4.2 Behandelte Vorstösse	38
5 Koordination und Mitwirkung zwischen den Kommissionen	38
5.1 Gemeinsame Sitzungen gemäss Artikel 30 Absatz 1 GRG	38
5.2 Abgabe einer Stellungnahme gemäss Artikel 30 Absatz 4 GRG	38
6 Ausblick	38
7 Antrag der Geschäftsprüfungskommission	39
ANHANG – Personelle Zusammensetzung und Beanspruchung der GPK	40
1) Zusammensetzung der Kommission	40
2) Beanspruchung der Kommission	40
Abkürzungsverzeichnis	41

Editorial

Am 1. Juni 2018 ist die GPK in ihre zweite Legislatur seit Inkrafttreten der Parlamentsrechtsrevision gestartet. Der Legislaturwechsel 2018 war für die Geschäftsprüfungskommission (GPK) aus drei Gründen besonders prägend:

- 1. **Neue Kommissionsmitglieder:** Wir durften Anfang Juni acht neue Mitglieder in der GPK begrüssen. Dass es nach Erneuerungswahlen in der Kommissionszusammensetzung zu grösseren Veränderungen kommt, ist normal. Doch diesmal war die Anzahl Wechsel – immerhin fast die Hälfte aller Kommissionsmitglieder war neu – überdurchschnittlich hoch. Trotzdem brauchte die Kommission nicht lange, um sich zu finden. Sie konnte ihre Arbeit dank dem frischen Wind der neuen und der Erfahrung der bisherigen Mitglieder nahtlos weiterführen. Ebenfalls je einen Wechsel gab es an der Spitze von zwei der drei Direktionsausschüsse. Den beiden Mitgliedern, die sich bereit erklärt haben, den Vorsitz zu übernehmen, möchte ich an dieser Stelle herzlich danken.*
- 2. **Neue Regierungsmitglieder:** Nicht nur auf Seiten des Parlaments und der GPK gab es personelle Wechsel, auch auf Seiten des Regierungsrates traten per 1. Juni 2018 drei neue Mitglieder ihr Amt an. Wegen einer Rochade erhielten vier Direktionen neue politisch Verantwortliche. Der verjüngte Regierungsrat nahm den Legislaturwechsel überdies zum Anlass, mit der GPK losgelöst von einem konkreten Einzelgeschäft über die Zusammenarbeit zwischen Regierung und GPK zu sprechen. Der Austausch des Kommissionspräsidiums mit drei Regierungsmitgliedern und dem Staatsschreiber half sicher, das Verständnis für die jeweilige Arbeitsweise zu verbessern. Nichtsdestotrotz wird die GPK nie die Lieblingskommission der Regierung sein, weil es Aufgabe der Kommission ist, die Oberaufsicht wahrzunehmen und dem Regierungsrat kritisch auf die Finger zu schauen. Spannungen gehören vor diesem Hintergrund bis zu einem gewissen Grad einfach dazu. Wie ich aber beim Gespräch mit dem Regierungsrat gesagt habe, steht in unseren Richtlinien, dass die GPK mit dem Regierungsrat, der Verwaltung und allen weiteren Gremien eine „offene und konstruktive Zusammenarbeit“ pflegt. Daran orientieren wir uns in unserer Arbeit stets.*
- 3. **Neuanfang:** Im Frühling 2017 schloss die Finanzkontrolle eine im Auftrag der GPK durchgeführte Sonderprüfung zum Kiesabbau- und Deponiewesen mit einem Bericht ab, den sie danach der GPK zustellte. Wesentliche Erkenntnisse daraus wurden im Sommer 2017 nach einer Indiskretion leider öffentlich. In der Folge verlangte der kantonale Kies- und Betonverband bei der GPK mittels Gesuch Einsicht in den Bericht und erhob, nachdem die GPK dieses Ende 2017 abgelehnt hatte, dagegen Beschwerde. Diese hiess der Grosse Rat in der Märzsession 2018 teilweise gut und gewährte dem Verband damit Einsicht in eine geschwärzte Fassung des Finanzkontrollberichts. Der bevorstehende Legislaturwechsel war für die GPK ein ausschlaggebender Grund, darauf zu verzichten, den Beschwerdeentscheid des Grossen Rates an die nächsthöhere Instanz weiterzuziehen. Der Legislaturwechsel bot die Chance, die Angelegenheit soweit als möglich abzuschliessen und den Blick wieder nach vorne zu richten.*

Zum Schluss möchte ich es nicht unterlassen, meinen Kolleginnen und Kollegen in der GPK bestens zu danken. Wie aus der nachfolgenden Berichterstattung hervorgeht, haben wir 2018 einmal mehr eine ganze Reihe von Untersuchungen und Abklärungen durchgeführt. Ich freue mich schon jetzt, diese Arbeit im kommenden Jahr fortzusetzen.

Peter Siegenthaler, Präsident GPK

1 Schwerpunktthemen

1.1 Abschreibung des Wasserbauplans „Aarewasser“

Ein Geschäft, das die Kommission im Berichtsjahr stark in Anspruch nahm, war der Abschluss der Untersuchung zur Abschreibung des Wasserbauplans „Aarewasser“. Die Kommission hatte mit den Abklärungen dazu Anfang 2017 begonnen, kurz nachdem die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) im Dezember 2016 die Öffentlichkeit über ihren Entscheid informiert hatte, den Wasserbauplan „Aarewasser“ nach rund zehnjähriger Planungsarbeit abzuschreiben und die geplanten Hochwasserschutzmassnahmen zwischen Bern und Thun mit einzelnen Wasserbauplänen zu realisieren.

Im Berichtsjahr beschäftigte sich die GPK vor allem mit den Erkenntnissen einer Sonderprüfung zur Abschreibung, welche die Finanzkontrolle (FK) im Auftrag der GPK im zweiten Halbjahr 2017 durchgeführt hatte. Zu Beginn des Berichtsjahrs führte die GPK Anhörungen der BVE und der FK zum Sonderprüfbericht durch. Dabei zeigte sich, dass die Einschätzungen zum Ausmass der Mängel und zum Handlungsbedarf sehr weit auseinandergingen. Die BVE machte deutlich, dass sie die Feststellungen und Kritikpunkte der FK mehrheitlich nicht nachvollziehen konnte. Dieser Umstand führte dazu, dass sich die GPK zusätzlich Zeit nahm, um die umstrittenen Sachverhalte mit eigenen Abklärungen und der Einsicht in zusätzliche Dokumente vertieft zu untersuchen.

Bereits zu Beginn der Untersuchung hatte die Kommission festgelegt, dass sie den Abschreibungsentscheid aus rechtlicher, aus politischer und aus finanzieller Perspektive beurteilen werde. Entsprechend hat die GPK ihren Bericht aufgebaut, den sie im Dezember 2018 verabschiedete, um ihn gestützt auf Artikel 55 Absatz 1 des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG) dem Regierungsrat als betroffener Behörde zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Die GPK erwartet die Stellungnahme des Regierungsrates im Verlauf des Januars 2019. Gestützt auf die Rückmeldung des Regierungsrates plant die GPK, den [Bericht](#) im Februar für die Beratung in der Frühlingssession 2019 zu verabschieden.

1.2 Harmonisierung der Aufsicht über kantonale Heimbereiche

Im Februar des Berichtsjahres beschloss die GPK, zu überprüfen, was aus der Ankündigung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) von 2012 geworden war, die Aufsichtsinstrumente im Heimbereich zu überarbeiten. Grundlage für die Untersuchung der GPK bildeten dabei zwei Expertenberichte zur Heimaufsicht aus dem Jahr 2011¹, die basierend auf einem juristischen respektive einem sozialwissenschaftlichen Untersuchungsansatz verschiedene Mängel in der Aufsichtspflicht der beiden Direktionen über Pflegeheime aufgezeigt hatten. Die GEF und die für Kinder- und Jugendheime verantwortliche JGK hatten nach Erscheinen dieser Berichte 2012 kommuniziert, dass verschiedene Massnahmen ergriffen würden, um die festgestellten Mängel zu beheben.

Um sich einen Überblick über die inzwischen getroffenen Massnahmen zu verschaffen, stellte die GPK der GEF im Februar des Berichtsjahres verschiedene Fragen zu. Das Antwortschreiben der GEF liess vor allem betreffend die 2012 versprochene Harmonisierung der Aufsicht über alle Heimbereiche einige Fragen offen, was die GPK zu Anschlussfragen veranlasste. Auf diese antwortete die GEF im Mai. Gestützt auf die Antworten der Direktion gelangte die GPK zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen, welche sie dem Regierungsrat zur Stellungnahme zukommen liess:

- Die GPK stellte fest, dass es die GEF und die JGK sechs Jahren nach der entsprechenden Ankündigung noch nicht geschafft hatten, ihr 2012 gemachtes Versprechen einzulösen, ein Modell zur Neuorganisation der kantonalen Aufgaben auszuarbeiten. Die GPK empfahl dem Regierungsrat im Sinne der Expertenberichte aus dem Jahr 2011, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass eine direktionsübergreifende Harmonisierung der Aufsicht über die verschiedenen Heimbereiche möglich wird. In diesem Sinne sollte der Regierungsrat ebenfalls prüfen, inwiefern die separat laufenden Projekte „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ (OeHE) und die Erarbeitung eines neuen Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG) stärker koordiniert oder gar zusammengelegt werden können.
- Auch mit der Revision der Anforderungen für eine Betriebsbewilligung für Heime wurde nach Auffassung der GPK keine heimübergreifende Harmonisierung erreicht. Denn für Heime im Kinder- und Jugendbereich, die von der JGK beaufsichtigt werden, gelten die von der GEF festgelegten Anforderungen nicht. Der Empfehlung des juristischen Expertenberichts, wonach für die präventive Aufsicht im gesamten Heimbereich eine einheitliche Regelung geschaffen werden soll, wurde damit nach Ansicht der GPK nicht entsprochen. Darum empfahl die GPK dem Regierungsrat, die Anforderungen für eine Betriebsbewilligung im Heimbereich direktionsübergreifend zu harmonisieren.
- Die GPK erachtete es als wünschenswert, dass sich Betroffene von Mängeln im Heimbereich mit ihren aufsichtsrechtlichen Anzeigen künftig an *eine* Stelle wenden können. Der heimübergreifende Aufgabenbereich der Ombudsstelle für Alters-, Betreuungs- und Heimfragen, die für alle Institutionen im Heimbereich zuständig ist, könnte als gutes Vorbild dafür dienen.
- Die GPK zweifelt, ob der Regierungsrat der Überprüfung der Pflegequalität genügend Beachtung schenkt und empfiehlt ihm, diese vermehrt selber zu prüfen statt sich auf Angaben der Heime zu verlassen. Dies umso mehr, als wegen der Anpassung des sogenannten „Stellenplans Pflege“ weniger Pflegefachpersonal der höchsten Funktionsstufe 3a beschäftigt werden muss.

¹ Markus Müller, Luzia Engler und Haykaz Zoryan: Aufsicht über Heime im Kanton Bern; Monika Egli-Alge und Meinrad Rutschmann: Expertenbericht über die Heimaufsicht im Kanton Bern

Der Regierungsrat nahm zu diesen Feststellungen in einem Schreiben Stellung. Er hob hervor, dass eine Harmonisierung der Aufsicht und Bewilligung über sämtliche Heimbereiche hinweg aufgrund der unterschiedlichen Bedarfsanlagen und Voraussetzungen nicht zielführend sei. So unterscheide sich der Kinder- und Jugendbereich in allen wesentlichen Elementen vom Erwachsenen- und Altersbereich.

Die GPK nahm dies zur Kenntnis, ist aber nach wie vor der Meinung, dass ihre Feststellungen berechtigt sind. So dürfte ihrer Ansicht nach den Autoren der Expertenberichte klar gewesen sein, dass die verschiedenen Zielgruppen der Heimbereiche unterschiedliche Bedürfnisse haben und entsprechend auch unterschiedliche Massnahmen und Leistungen vorgesehen sind – und trotzdem empfahlen diese eine Harmonisierung. Die GPK entschied, an ihren Feststellungen festzuhalten und schloss das Geschäft im Berichtsjahr ab.²

² Gestützt auf Artikel 55 Absatz 1 des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG) hat die GPK dem Regierungsrat mit Schreiben vom 7. Februar 2019 Gelegenheit gegeben, zum Tätigkeitsbericht Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat ist dieser Einladung gefolgt und hat mit Schreiben vom 3. April 2019 die Ausführungen des Tätigkeitsberichts der GPK zur Kenntnis genommen und festgehalten, dass er grundsätzlich auf Rückmeldungen zu einzelnen Geschäften verzichte, auch wenn er die Einschätzungen und Schlussfolgerungen der GPK nicht in allen Punkten teile. Einige Bemerkungen hat der Regierungsrat dennoch vorgebracht. Artikel 55 Absatz 3 des GRG verlangt, dass Berichte von Kommissionen des Grossen Rates, in denen Empfehlungen abgegeben werden, auch die Stellungnahme der betroffenen Behörde umfassen. Die GPK setzt diese Vorgabe so um, dass sie Anpassungsvorschläge, sofern sie diese nicht stillschweigend übernimmt (z. B. Korrektur von Fehlern), in einer Fussnote transparent macht. Zu Ziffer 1.2 schreibt der Regierungsrat in seiner Stellungnahme, dass die Harmonisierung der Aufsicht im Kinder- und Jugendbereich in Umsetzung (vgl. RRB 769/2018 vom 4. Juli 2018) und die Harmonisierung der Aufsicht der Institutionen der GEF Gegenstand strategischer Projekte sei.

2 Tätigkeit in den Ausschüssen

2.1 Ausschussübergreifende Geschäfte

2.1.1 Überprüfung des Vollzugs und der Wirkung von Kreditgeschäften

Im Rahmen ihrer Oberaufsicht lässt die GPK den Vollzug, also die Umsetzung, ausgewählter Kreditgeschäfte durch die Finanzkontrolle (FK) prüfen (vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. b GO). Ebenso von Interesse sind die Wirkungen von Massnahmen, die durch die jeweiligen Kreditgeschäfte ausgelöst werden, zählt die Wirksamkeit doch zu den zentralen Kriterien der Oberaufsicht (vgl. Art. 60 Abs. 1 Bst. b GO). Um die Wirkung von Kreditgeschäften zu überprüfen, orientiert sich die GPK an den Zielsetzungen, die in den Vorträgen zu den entsprechenden Grossratsgeschäften festgehalten sind.

Im Berichtsjahr schloss die Kommission zwei frühere Prüfrunden ab und beauftragte die Finanzkontrolle im August zudem mit der Sonderprüfung für eine neue Prüfrunde.

a) Prüfrunde 2016 – Spitäler FMI AG

Vollzugsprüfung

Zu Beginn des Berichtsjahrs schloss die GPK ihre Beschäftigung mit der Prüfrunde 2016 ab. Die FK hatte in ihrem im Dezember 2016 abgeschlossenen Bericht zur Vollzugsprüfung von Investitionsbeiträgen an die Spitäler FMI AG die Verwendung von Staatsmitteln für die Erneuerung und Erweiterung der Notfall- und Operationsabteilung des Spitals Interlaken unter die Lupe genommen (34,5 Mio. Franken). Eine der wesentlichen Empfehlungen der FK im Bericht lautete, dass der Kanton seine Steuerungsmöglichkeiten bei strategischen Spitalinvestitionen optimieren solle. Die GPK nahm diese Empfehlung auf, was in der Folge zu einem intensiven Briefwechsel mit der GEF führte. Sie stellte sich auf den Standpunkt, dass sie mit der Versorgungsplanung als Grundlage, der Spitalliste als steuerndes Element und den Controllinginstrumenten über geeignete Werkzeuge verfüge, um eine Übersicht über die finanziellen und unternehmerischen Entwicklungen der Spitäler zu haben und den Staatshaushalt auf diese Weise sparsam und wirtschaftlich führen zu können (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2017, S. 7 f.). Im März des Berichtsjahres liess die GPK der GEF eine abschliessende Stellungnahme zukommen. Die Kommission schrieb, dass sie die Argumentation der GEF weiterhin nicht vollumfänglich überzeugen konnte.³ Sie entschied, die offen gebliebenen Fragen im Rahmen ihrer Prüfung zur Aufsicht über das Spitalzentrum Biel AG (vgl. Kapitel 3.3.2 c) weiter zu vertiefen.

Wirkungsprüfung

Die GPK hatte bereits zu Beginn der Beschäftigung mit dem Kredit entschieden, auf eine Wirkungsprüfung zu verzichten (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2017, S. 7 f.)

b) Prüfrunde 2017 – Rebgüterzusammenlegung

Als zweites hat sich die GPK im Berichtsjahr mit dem Geschäft aus der Prüfrunde 2017 auseinandergesetzt:

³ Der Regierungsrat schreibt in der Stellungnahme zum vorliegenden Bericht (siehe Erläuterung dazu in der Fussnote 2), dass er die Auffassung der GPK, wonach der Kanton die Investitionstätigkeit der Spitäler zu steuern habe, nicht teile. Die Finanzierung der Investitionen erfolge seit Inkrafttreten der KVG-Revision 2012 über die Tarife für die durchgeführten Behandlungen und liege im Verantwortungsbereich der statuarischen Organe (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung). Der Regierungsrat schreibt weiter: „Der Kanton hat infolge der geänderten Vorgaben auf Bundesebene nicht mehr die Aufgabe, einzelne Investitionsprojekte zu prüfen und zu genehmigen, auch nicht bei den Spitälern in seinem Eigentum.“

- VOL 2758/2004: Amt für Landwirtschaft und Natur: Bodenverbesserung; Rebgrüterzusammenlegung Twann-Ligerz-Tüscherz-Alfermée / Nationalstrasse A5; Grundsatzbeschluss, Rahmenkredit (4,7 Mio. Franken)

Vollzugskontrolle

Im August 2017 hatte die GPK beschlossen, die FK mit einer Sonderprüfung des Rahmenkredits zu beauftragen, mit dem der Kanton die Bodenverbesserungsgenossenschaft Rebgrüterzusammenlegung Twann-Ligerz-Tüscherz-Alfermée und die Einwohnergemeinden Ligerz, Twann und Tüscherz-Alfermée bei der Realisierung der entsprechenden Rebgrüterzusammenlegung unterstützte. In ihrem Prüfbericht an die GPK kam die FK zum Schluss, dass der Staatsbeitrag grösstenteils zweckkonform verwendet worden sei und die Hauptziele der Güterzusammenlegung erreicht werden dürften, auch wenn das Projekt noch nicht abgeschlossen sei. Dennoch ortete die FK diverse Schwächen und Defizite, insbesondere hinsichtlich der Projektorganisation und des Projektcontrollings. Die FK führte dies auf das Fehlen eines nachvollziehbaren internen Kontrollsystems (IKS) wie auch auf Kontrolldefizite im Geschäftsprozess der Abteilung für Strukturverbesserung und Produktion (ASP) des Amtes für Landwirtschaft und Natur (LANAT) zurück. Ebenso stellte sie auch bezüglich der Minimierung von Interessenskonflikten bei der ASP und bezüglich der Sicherstellung der Dokumentation während des Projektverlaufs Optimierungspotential fest. Basierend auf ihren Feststellungen formulierte die FK in ihrem Prüfbericht verschiedene Empfehlungen zuhanden der Volkswirtschaftsdirektion (VOL), allen voran die Empfehlung, die Controlling-Aktivitäten für komplexe Projekte auszubauen und somit die Projektüberwachung und -steuerung aktiver anzugehen. Eine weitere Feststellung machte die FK im Rahmen der Sonderprüfung im Zusammenhang mit einem Antrag der kantonalen Denkmalpflege, welche bei der Erziehungsdirektion (ERZ) angesiedelt ist. Dieser Antrag führte zu einer Auszahlung aus dem Lotteriefonds für eine Sanierungsarbeit, obwohl die für eine solche Auszahlung notwendige Schlussabrechnung noch nicht vorlag.

Gestützt auf eine Analyse des Prüfberichtes schloss sich die GPK in einem Schreiben an die VOL den Feststellungen und Empfehlungen der FK an. Darin drückte die GPK auch die Erwartung aus, dass die Direktion die Risiken und Optimierungspotentiale bei der ASP gemäss den im Prüfbericht festgehaltenen Massnahmen und Empfehlungen behebt. Darüber hinaus verlangte die GPK von der VOL, dass diese ihr darlegt, welche Anpassungen sie an den Controlling-Instrumenten vornimmt, um die festgestellten Mängel zu beseitigen. Des Weiteren hiess die GPK in einem Schreiben zuhanden der FK deren Ankündigung gut, Nachforschungen betreffend den Antrag der kantonalen Denkmalpflege einzuleiten. Die Kommission bat die FK, sie über die Ergebnisse zu informieren.

Die VOL legte in ihrem Antwortschreiben an die GPK in der Folge dar, dass sie grundsätzlich mit den Feststellungen und Empfehlungen zum IKS sowie zum Optimierungspotential bei den Prozessen einverstanden sei. Die Direktion wies überdies darauf hin, dass das LANAT bereits einige Massnahmen ergriffen habe. So würden etwa interne Projektkontrollen und Risikobeurteilungen durchgeführt, um das IKS zu verbessern. Zudem seien in den vergangenen Jahren unter anderem auch im Bereich der Dateiablage oder in den Ausschreibungsunterlagen Änderungen vorgenommen worden. Nach einer vertieften Auseinandersetzung mit der Stellungnahme der VOL kam die GPK zum Schluss, dass die von ihr geäusserten Feststellungen nach wie vor ihre Gültigkeit behalten. Da die Umsetzung des Projektes noch nicht abgeschlossen ist, kündigte die GPK in einem Schreiben zuhanden der VOL an, sich die Möglichkeit vorzubehalten, die Umsetzung der angekündigten Massnahmen nach Projektende zu überprüfen. Über die Ergebnisse einer allfälligen Prüfung wird die GPK in einem kommenden Tätigkeitsbericht Bericht erstatten.

Im August des Berichtsjahres erhielt die GPK von der FK wie gewünscht die Ergebnisse der ergänzenden Prüfung bei der kantonalen Denkmalpflege (ERZ). Die FK kam aufgrund ihrer Nach-

forschungen unter anderem zum Schluss, dass beim Beitragsprozess der Denkmalpflege Kontrolldefizite bestehen. Ihren Vorschlag, dass sie das aufgezeigte Optimierungspotential im Rahmen der künftigen Dienststellenprüfung beim Amt für Kultur weiterverfolgt, hiess die GPK gestützt auf eine Auseinandersetzung mit den Feststellungen der FK für gut.

Wirkungsprüfung

Mit dem Projekt der Rebgrüterzusammenlegung sollten gemäss Vortrag des Regierungsrates verschiedene Ziele verfolgt werden. So wurde als oberstes Ziel der nachhaltige Erhalt der Reblandschaft als unverzichtbaren Teil der Region Biel-Seeland festgelegt. Zweitens sollte mit dem Projekt die Existenz der 46 Winzerfamilien und der übrigen mit dem Rebbaubetrieb verhängten Wirtschaftsbetriebe am Bielersee gesichert werden. Als letztes sollte mit der Rebgrüterzusammenlegung auch der Erhalt und die Entwicklung der ökologisch wertvollen Landschaftselemente im und am Rebberg erreicht werden. Um die Wirkung des Rahmenkredits zu überprüfen, erkundigte sich die GPK bei der VOL nach der Entwicklung der Produktionskosten, da deren Senkung gemäss Vortrag zur Existenzsicherung der Winzerbetriebe beitragen könnte. Gleichzeitig bat die GPK die VOL auch darzulegen, welche ökologischen Auswirkungen das Projekt hat. Schliesslich forderte die Kommission von der VOL die Unterlagen zum ökologischen Vernetzungsprojekt ein, welches im Vortrag angekündigt worden war. Die VOL antwortete der GPK, dass sie zur Reduktion von Produktionskosten und zur Beziehung zwischen Rebbaubetrieb und Ökologie keine Angaben machen könne, solange das Projekt noch nicht abgeschlossen sei. Hingegen konnte sie den fertiggestellten, online aufrufbaren ökologischen Vernetzungsplan vorweisen. Diesen würdigte die Kommission in ihrem Schreiben an die VOL. Gleichzeitig machte sie die Direktion aber auch darauf aufmerksam, dass die GPK unter den gegebenen Umständen keine Wirkungsprüfung vornehmen könne. Sie bat die VOL entsprechend, ihr nach dem Projektabschluss die Fragen zur Wirkung des Projektes zu beantworten. Somit wird die GPK erst in einem der kommenden Tätigkeitsberichte über die Ergebnisse der Wirkungsprüfung berichten können.

c) Prüfrunde 2018 - Wankdorfplatz

Die im Berichtsjahr in Auftrag gegebene Prüfung umfasst folgendes Kreditgeschäft:

- BVE 1441/2007: Kantonsstrasse Nr. 6 Worblaufen–Bern–Münsingen–Thun. Gemeinden Bern, Ittigen. 2028 / Wankdorfplatz inkl. Tramverlängerung Linie 9. 8096 / Strassenüberführung Papiermühlestrasse Süd A 94. Mehrjähriger Verpflichtungskredit

Die GPK hat den Prüfbericht der FK im Dezember erhalten. Sie wird ihn im Jahr 2019 auswerten und im nächsten Tätigkeitsbericht darüber Bericht erstatten.

2.1.2 Analyse von Evaluationen

Eine wichtige Aufgabe der Oberaufsicht ist es, das Handeln von Regierungsrat und Verwaltung auf seine Wirksamkeit hin zu überprüfen (vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. a bzw. Art. 60 Abs. 1 Bst. b GO). Aufgrund der hohen Auslastung durch andere Geschäfte wurde im Berichtsjahr auf die Auswertung einer Evaluation verzichtet.

2.1.3 Überwachung des Versuchsverordnungsrechts des Regierungsrates

Im November des Berichtsjahrs hat der Regierungsrat der GPK die „Versuchsverordnung zum elektronischen Umzug“ (eUmzug VV) zugestellt. Sie bildet die gesetzliche Grundlage, damit Umzugswillige während einer maximal fünfjährigen Versuchsphase in bestimmten Gemeinden die Umzugsformalitäten elektronisch erledigen und auf den persönlichen Gang an den Schalter der

Gemeinde verzichten können. Nachdem der Regierungsrat während mehrerer Jahre keine Versuchsverordnungen erlassen hat, ist diese nach der „Versuchsverordnung über die Erweiterung des Wirkungskreises des Rats für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel auf den Verwaltungskreis Biel/Bienne“ (RFB VV), die der Regierungsrat im Juni 2017 verabschiedet hatte, innert 16 Monaten bereits die zweite. Die GPK, deren gesetzlicher Auftrag es ist, Versuchsverordnungen zu überwachen (vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. e GO), wird sich Anfang 2019 mit dem Geschäft näher befassen. Versuchsverordnungen sind ein Instrument des Regierungsrates und ermöglichen ihm, in einem klar abgesteckten Rahmen (vgl. Art. 44 Organisationsgesetz) vom geltenden Gesetz abweichende Regelungen zu erlassen und deren Wirksamkeit und Zweckmässigkeit auszuprobieren.

2.1.4 Vorkehrungen zum Geheimnisschutz

Die Aufsichtskommissionen haben in ihren Reglementen festgelegt, dass sie zusätzliche Massnahmen ergreifen können, um den Geheimnisschutz sicherzustellen (vgl. Art. 43 Abs. 4 GRG). Im Berichtsjahr waren insgesamt acht Geschäfte der GPK von zusätzlichen Geheimnisschutzvorkehrungen betroffen. Die Hälfte der Massnahmen hat die Kommission vom Vorjahr übernommen, die andere Hälfte hat sie im Berichtsjahr beschlossen. In der Mehrheit der Fälle bestehen die Geheimnisschutzvorkehrungen darin, dass Dokumente nur an einen eingeschränkten Mitgliederkreis abgegeben werden. In der Regel handelt es sich dabei um die Mitglieder des zuständigen Ausschusses und das Präsidium. Die Geheimnisschutzvorkehrung, die am weitesten geht, betrifft die anonymisierte Liste der von der Standortförderung unterstützen Unternehmungen, die jeweils nur als persönlich gekennzeichnetes Exemplar an die Ausschussmitglieder und ans Präsidium abgegeben wird.

Ebenfalls im Kommissionsreglement ist festgehalten, dass die GPK bei begründetem Verdacht auf Verletzung des Amtsgeheimnisses Strafanzeige einreicht. Zu diesem Schritt hat sich die GPK 2017 entschieden, nachdem eine bernische Tageszeitung aus einem vertraulichen Bericht der Finanzkontrolle zum Kiesabbau- und Deponiewesen zitiert hatte und geschrieben hatte, der Bericht läge ihr vor. Im Berichtsjahr hat sich die GPK bei der Staatsanwaltschaft schriftlich nach dem Stand des Verfahrens erkundigt. Im Herbst, knapp ein Jahr nach Einreichung der Strafanzeige, wurde der GPK-Präsident als Auskunftsperson von der Staatsanwaltschaft zum konkreten Fall befragt. Kurz vor Jahresende wurde der Kommission dann mitgeteilt, dass das Verfahren sistiert worden sei, weil die notwendigen Beweise erhoben worden seien und sich weiterführende verhältnismässige Beweismassnahmen nicht anbieten würden.

Der Umstand, dass die Strafanzeige der GPK im Vergleich mit anderen, der Kommission bekannten Anzeigen betreffend Amtsgeheimnisverletzung deutlich weniger beförderlich behandelt worden war, veranlasste die Kommission, mit einem Schreiben bei der Justizkommission (JuKo) vorstellig zu werden, welche die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Generalstaatsanwaltschaft ausübt. Die Kommission bat die JuKo, die nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung verschiedener Strafanzeigen zu thematisieren. Die JuKo nahm das Anliegen auf und holte bei der Generalstaatsanwaltschaft eine Stellungnahme ein. Diese erklärte die Ungleichbehandlung verschiedener Strafanzeigen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, dem unterschiedlichen Ermittlungsbedarf und der Priorisierung dringenderer Fälle. Die JuKo sah insgesamt keinen ausreichenden Bedarf, weitere aufsichtsrechtliche Schritte zu ergreifen. Die GPK vermochte diese Antwort nicht zu befriedigen, gleichwohl entschied sie, keine weiteren Schritte zu unternehmen.

2.2 Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung koordiniert gemäss Reglement der GPK die Arbeiten der Organe der Kommission, sorgt für die einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben und nimmt im Auftrag der Kommission übergeordnete Aufgaben wahr.

2.2.1 Revision Kantonales Finanzkontrollgesetz

In den letzten Jahren wurde immer offensichtlicher, dass in Bezug auf das kantonale Finanzkontrollgesetz (KFKG) von 1999 Bedarf für grundlegende Anpassungen und Aktualisierungen besteht. Die Finanzkommission (FiKo) setzte deshalb 2017 in Absprache mit dem Regierungsrat eine Arbeitsgruppe ein, die den Auftrag erhielt, unterstützt durch einen externen Experten ein sogenanntes Normkonzept zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe, in welcher der Regierungsrat, die FiKo und die Finanzkontrolle (FK) vertreten waren, konnte sich nicht nur auf die grobe Stossrichtung der Gesetzesrevision einigen, sondern erarbeitete termingerecht bis im Frühsommer 2018 ein Konzept, das konkrete Vorschläge machte, wie das Gesetz neu strukturiert und formuliert werden könnte. Die GPK war an der Ausarbeitung des Normkonzepts nicht beteiligt. Da die Kommission in verschiedenen Bereichen aber durchaus davon betroffen ist, ersuchte die GPK die FiKo, ihr das Normkonzept zuzustellen. Die GPK liess der FiKo und der Staatskanzlei, die nach Vorliegen des Normkonzepts mit der Ausarbeitung der konkreten Revisionsvorlage beauftragt worden war, eine Stellungnahme zukommen und machte darin unter anderem auf folgende Punkte aufmerksam:

- **Leiter FK: Administrative Zuordnung / Wahl / Aufsicht:** Die GPK vertrat die Auffassung, dass Fragen zur administrativen Zuordnung, zur Zuweisung der personalrechtlichen Aufsicht, zum Umfang der Oberaufsicht, zum Wahlverfahren etc. für den Leiter FK und den Datenschutzbeauftragten sowie allenfalls weitere Funktionsträger gesamtheitlich betrachtet werden müssen und nicht eine neue Einzellösung geschaffen werden soll. Ein übergeordnetes Vorgehen bietet sich umso mehr an, als sowohl das KFKG als auch das Kantonale Datenschutzgesetz (KDSG) fast zeitgleich revidiert werden sollen.
- **Gewährung des rechtlichen Gehörs:** Die Gewährung des rechtlichen Gehörs muss gestärkt und klarer formuliert werden. Schon die jetzige Bestimmung im KFKG ermöglichte einen Miteinbezug von Dritten. Sicherzustellen ist neu aber, dass dieser auch tatsächlich erfolgt. Im KFKG ist deshalb neu klarer festzuhalten, dass die FK im Falle von „Vorwürfen pflichtwidrigen Verhaltens etc.“ alle von diesen Vorwürfen Betroffenen von sich aus und vor Abschluss der Prüfung Stellung nehmen lässt. Denn wer gar nicht weiss, dass ihm in einem vertraulichen Bericht pflichtwidriges Verhalten vorgehalten wird, kann auch nicht selber beantragen, dass ihm rechtliches Gehör gewährt wird.
- **Vertraulichkeit:** Die GPK spricht sich dezidiert dafür aus, an der Vertraulichkeit der Berichte der FK festzuhalten. Es ist für die GPK auch keine Option, den Entscheid, ob Berichte veröffentlicht werden sollen, künftig der Auftrag gebenden Behörde zu überlassen. Schwierig wäre eine Abkehr von der generellen Vertraulichkeit aus Sicht der GPK auch für die FK, wenn sie nie wüsste, ob ihr Bericht dereinst telquel veröffentlicht wird oder vertraulich behandelt würde.
- **Finanzaufsicht im Bereich der Beteiligungen:** Die GPK vertritt die Haltung, dass der Umfang der Finanzaufsicht genauso weit geht wie die Aufsicht des Regierungsrates und es somit gerechtfertigt ist, die Rolle der FK in diesem Bereich zu stärken. Gleichzeitig weist die GPK darauf hin, dass keine Doppelspurigkeiten zu den Aktivitäten der parlamentarischen Aufsicht in diesem Bereich geschaffen werden dürfen.

2.2.2 Aufsicht über Funktionsträger

Die GPK übt die Aufsicht über den Staatsschreiber, den Generalsekretär des Grossen Rates und den Beauftragten für den Datenschutz aus (vgl. Art. 37 Abs. 5 GO; Art. 38 Abs. 1 Bst. d PG). Gestützt auf das 2015 von der Kommission im Grundsatz und 2016 in definitiver Form verabschiedete Aufsichtskonzept führte das Präsidium im Berichtsjahr erneut mit allen drei Funktionsträgern ein Aufsichtsgespräch. Die GPK beabsichtigt damit, sich einmal im Jahr mit den drei Funktionsträgern auszutauschen und sich über aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen zu informieren. Die Gespräche sollen zugleich im Sinne einer Frühwarnfunktion dazu beitragen, dass die GPK von allfälligen Krisen und Schwierigkeiten, die im Extremfall zu einem Abberufungsantrag nach Artikel 41 PG führen könnten, nicht völlig unvorbereitet getroffen wird. Das Präsidium orientierte die Gesamtkommission summarisch über den Inhalt der Gespräche und hielt fest, dass es – mit einer Ausnahme – keine Auffälligkeiten festgestellt habe, die zu einer Intervention Anlass geben würde.

Im Zusammenhang mit der Aufsicht über den Datenschutzbeauftragten hatte sich die GPK einmal mehr mit der Frage zu beschäftigen, welche Kompetenzen ihr in Bezug auf die Kontrolle von dessen Arbeitszeit zukommen. Auch wenn dem Präsidium bewusst war, dass die Datenschutzaufsichtsstelle ausschliesslich der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet ist und dadurch eine sehr weitreichende Unabhängigkeit geniesst (vgl. Art. 33a Abs. 1 KD SG), gibt die Verfassung dem Grossen Rat umfassende Aufsichtsaufgaben (vgl. Art. 78 KV), da kein staatliches Handeln der demokratischen Kontrolle entzogen sein darf (vgl. Art. 4 Abs. 3 GRG). Die Tatsache, dass dem Datenschutzbeauftragten die per Ende 2017 bestehende Überzeit auf dem Gleitzeitsaldo ausbezahlt werden sollte, war für die GPK insofern befremdend, als sie gegenüber dem Datenschutzbeauftragten bereits 2016, im Zusammenhang mit der Wahlempfehlung, klar zum Ausdruck gebracht hatte, dass künftig keine Überzeit mehr anfallen dürfe oder diese zeitlich kompensiert werden müsse. Anlässlich des Aufsichtsgesprächs 2018 und im Rahmen einer Plenumsitzung begründete der Datenschutzbeauftragte ausführlich, warum es nicht möglich gewesen sei, die Vorgaben der GPK 2017 einzuhalten. Die Kommission anerkannte, dass 2017 eine aussergewöhnliche personelle Situation vorgelegen hatte, indem nebst einem krankheitsbedingten Ausfall eine weitere Stelle mehrere Monate unbesetzt blieb. Es handelte sich somit um Ausfälle, die in einem kleinen Team wie der Datenschutzaufsichtsstelle nur durch Überzeit der übrigen Mitarbeitenden aufgefangen werden können. Die Kommission bedauerte gegenüber dem Datenschutzbeauftragten in einem abschliessenden Schreiben den Umstand, dass dieser es unterlassen hatte, das GPK-Präsidium bereits unterjährig auf die Entwicklung der Arbeitsbelastung hinzuweisen. Letztlich bestätigten die Diskussionen und Unsicherheiten vor allem aber, wie dringlich es ist, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Aufsicht über den Datenschutzbeauftragten zu klären. Die GPK erwartet darum, dass die gestarteten Arbeiten der JGK zur Revision des Kantonalen Datenschutzgesetzes (KD SG) rasch vorangetrieben werden.

Bereits 2017 hatte die GPK entschieden, dass ein Mitglied des zweiköpfigen GPK-Präsidiums in den Wahlausschuss für die Rekrutierung einer Nachfolge für den bisherigen Datenschutzbeauftragten entsendet werden soll, der im Februar 2019 in Pension gehen wird. Der GPK-Präsident nahm deshalb als Kommissionsvertreter Einsitz im Wahlausschuss, der Ende 2017 erstmals tagte und im Frühling des Berichtsjahres nach Durchführung des Rekrutierungsverfahrens und mehreren Gesprächen mit Kandidierenden einen Vorschlag für die Besetzung der Stelle der/des Datenschutzbeauftragten machte. Während des Auswahlverfahrens informierte der GPK-Präsident die Kommission jeweils über den aktuellen Stand.

Im Zusammenhang mit dem Datenschutzbeauftragten nahm die GPK im Berichtsjahr schliesslich auch Kenntnis von einem Briefwechsel zwischen der Datenschutzaufsichtsstelle und der kantonalen IV-Stelle, der deutlich werden liess, dass die beiden Stellen unterschiedliche Rechtsauffassungen über die Zuständigkeit für die Prüfung von Informationssicherheits- und Datenschutz-

Konzepten kantonaler IV-Stellen vertraten. Während die IV-Stelle die Zuständigkeit der kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle als gegeben erachtete, bestritt dies die Datenschutzaufsichtsstelle. Da keine der beiden Seiten explizit die Erwartung äusserte, dass die GPK aktiv werden müsse, verzichtete die GPK – auch aufgrund des bevorstehenden Wechsels an der Spitze der Datenschutzaufsichtsstelle – auf weitergehende Aktivitäten.

2.2.3 Fachkommissionen

Der Grosse Rat überwies in der Märzsession 2017 einen Vorstoss der GPK⁴, in dem sie verlangte, dass erstens eine zentrale Überprüfung aller kantonalen Fachkommissionen stattfindet, dass zweitens die Zahl der Fachkommissionen um einen Drittel reduziert und dass drittens jährlich eine aktuelle Übersicht erstellt wird. Im Berichtsjahr ging es für die Kommission darum, die Umsetzung der Forderungen zu kontrollieren. Gemäss der Berichterstattung „Parlamentarische Vorstösse und Planungserklärungen 2017“, die vom Grossen Rat in der Märzsession 2018 zur Kenntnis genommen wurde, sei die im Staatskalender geführte Liste der Fachkommissionen bereinigt. Zum Bearbeitungsstand schrieb der Regierungsrat weiter, dass in Zusammenarbeit mit den Direktionen eine Grundlage für die zentrale Überprüfung aller Fachkommissionen erarbeitet werde. Die Kommission nahm diese Ausführungen zur Kenntnis. Sie erwartet, dass in der Berichterstattung 2018 auch bezüglich der Kernforderung nach einer Reduktion der Kommission Fortschritte erkennbar sein werden.

2.2.4 Weitere Aktivitäten

- **Reporting für Grossprojekte:** Gestützt auf Artikel 65 Absatz 3 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) sind die Direktionen verpflichtet, der Finanzkommission (FiKo) und der GPK jeweils jährlich über jene Projekte ein standardisiertes Reporting abzugeben, deren Gesamtkosten 10 Millionen Franken übersteigen. Da im Berichtsjahr ein weiteres Mal nicht alle Direktionen von sich aus eine Meldung abgegeben hatten, startete die GPK eine Umfrage, um sicherzustellen, dass sie über eine vollständige Übersicht verfügt. Wie in den Vorjahren machten die Projekte der GEF (16 Grossprojekte) und der BVE (12) die Mehrheit der Meldungen aus. Im Berichtsjahr griff die GPK bei der Behandlung der Meldungen der Direktionen zum zweiten Mal auf das von ihr entwickelte Konzept zurück und stellte zu ausgewählten Projekten Fragen zum aktuellen Stand, zu den ergriffenen Aufsichtsmaßnahmen und zu den Risiken. Es handelte sich dabei um ein Projekt der Polizei- und Militärdirektion (POM) (Neue Vorgangsbearbeitung (Software NeVo)) und drei der GEF (Heilpädagogische Tagesschule Biel, Haus Felsenau Bern (Erweiterung/Neubau) und Stiftung Alpenruhe (Umbau/Neubau)). Obschon die GPK einige Aspekte kritisch beurteilte, konnte sie anhand der Antworten der GEF und der POM feststellen, dass jeweils Aufsichtsmaßnahmen ergriffen worden waren, und entschied, vorläufig nicht aktiv zu werden.
- **Jahresbericht Whistleblowingstelle:** Im März 2014 war die gesetzliche Grundlage für eine kantonale Whistleblowingstelle geschaffen worden, deren Betreuung seit der rückwirkenden Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2014 durch die kantonale Finanzkontrolle (FK) wahrgenommen wird. Die GPK hat im Berichtsjahr den dritten Jahresbericht zur Kenntnis genommen. Diesem war zu entnehmen, dass 2017 lediglich 6 Meldungen eingegangen waren, wobei in keiner Meldung Hinweise auf strafrechtlich relevante Tatbestände bestanden. Die GPK teilt die Auffassung der FK, dass der Rückgang der Meldungen im Vergleich zum Vorjahr mit der fehlenden Bekanntheit der Whistleblowingstelle zu-

⁴ Motion 142-2016: „Fachkommissionen: Übersicht schaffen und zentrale Überprüfung der Zahl, Aufgaben und Notwendigkeit“

sammenhängen dürfte. Sie würde es darum begrüßen, wenn die FK Massnahmen ergreift, um die Whistleblowingstelle bekannter zu machen.

- **Quartalsberichterstattung:** Die GPK und die FiKo einigten sich Ende 2014 darauf, dass die Federführung für die Behandlung der Quartalsberichte der FK bei der FiKo liegen soll. Gestützt darauf nahm die GPK im Berichtsjahr die vier Reportings der FK zur Kenntnis. Ergänzend liess sich die GPK nachträglich von der FiKo jeweils informieren, bei welchen Geschäften die FiKo Aktivitäten vorsah.

2.3 Ausschuss FIN/VOL/ERZ

2.3.1 Begleitende Oberaufsicht über die kantonale Informatik

Bei der begleitenden Oberaufsicht im Bereich der kantonalen Informatik standen im Berichtsjahr wie in den Vorjahren zwei Projekte im Zentrum: einerseits das Projekt IT@BE, mit dem der Grossteil der Empfehlungen aus dem Bericht zur Unabhängigen Prüfung der Informatik des Kantons Bern (UPI) von 2014 umgesetzt werden soll, und andererseits das Projekt Enterprise Resource Planning (ERP), bei dem es um die Einführung einer neuen kantonsweiten Rechnungs- und Steuerungssoftware geht. Aufgrund gewisser Aussagen des Regierungsrates sah sich die GPK im Berichtsjahr veranlasst, diesem in einem Schreiben aufzuzeigen, dass die begleitende Oberaufsicht nicht einhergeht mit einer wie auch immer gearteten Unterstützung der laufenden Informatik-Projekte oder deren Inhalte. Die GPK wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung, wie er gemäss Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes über den Grossen Rates (GRG) festgehalten ist, gewahrt bleiben müsse und dass die Verantwortung für die Informatikprojekte und deren Gelingen beim Regierungsrat liege. Diese Verantwortung kann nach Auffassung der GPK unter keinen Umständen auf parlamentarische Oberaufsichtsorgane übertragen oder mit ihnen geteilt werden.

Der Regierungsrat erstattete gegenüber der Finanzkommission (FiKo) und der GPK wie in den Vorjahren in verschiedenen Gefässen über den Stand der beiden kantonsweiten Informatikprojekte Bericht: Dazu gehörten der jährliche IT@BE-Kostenmanagementreport sowie der im gleichen Rhythmus erstellte IT@BE-Jahresbericht. Die GPK befasste sich hauptsächlich mit den halbjährlich zugestellten Reportings zum Stand des ERP-Projekts. Gemäss dem UPI-Bericht besteht in diesem Bereich mit jährlich 10 bis 15 Mio. Franken das grösste Einsparungspotenzial.

Dominierendes Thema im Bereich ERP war für die GPK im Berichtsjahr die lange Umsetzungsdauer, bis die heute im Einsatz stehenden Applikationen FIS (Finanzinformationssystem) und PERSISKA (Personal- und Informationssystem des Kantons) endgültig abgelöst werden können. Die externen Experten waren im UPI-Bericht von 2014 noch davon ausgegangen, dass bis Ende 2018 alle 46 Empfehlungen aus dem Bericht umgesetzt werden können. Davon ist man inzwischen weit entfernt. Auf der Basis einer „risikoarmen“ Umsetzung soll das neue ERP-System erst Anfang 2023 mit allen Basisfunktionalitäten eingeführt werden, wobei erst bis 2026 im Bereich Personal und Finanzen zentralisierte Dienstleistungszentren geschaffen werden sollen.

Im ERP-Reporting vom Frühling informierte der Regierungsrat darüber, dass eine Straffung des Zeitplans, wie dies eine Planungserklärung gefordert hatte, die zum Aufgaben- und Finanzplan 2019 – 2021 überwiesen worden war, nicht möglich sei. Weil die umfangreichen Ausschreibungsunterlagen für ein neues System durch verschiedene Gremien geprüft und freigegeben werden müssten und die vorgesehenen Fristen dazu nicht ausreichten, drohe im Gegenteil eine Verzögerung von mehreren Monaten bis Jahren.

Die GPK nahm die Vorbehalte in Bezug auf die lange Umsetzungsdauer zum Anlass, um im September 2018 einen politischen Dialog mit der Finanzdirektorin zu führen. Als Grundlage diente der GPK auch der Bericht über eine Projektprüfung der Finanzkontrolle, die zum Schluss gekommen war, dass wegen der langen Umsetzungsdauer erhöhte „finanzielle, organisatorische und technische Risiken“ bestünden. Die GPK befürchtet vor allem, dass es durch die lange Umsetzungsdauer dereinst nicht mehr möglich sein wird, im Detail auszuweisen, inwiefern das Einsparpotenzial bei der Einführung eines neuen ERP-Systems tatsächlich ausgeschöpft werden konnte. Die Finanzdirektorin machte klar, dass sie volles Vertrauen in die Projektverantwortlichen habe und das Projekt zeitlich wieder voll auf Kurs sei, nachdem der Regierungsrat gewisse Korrekturen in der Projektstruktur vorgenommen habe.

Aufgrund ihrer nach wie vor vorhandenen Skepsis führte die GPK ein weiteres Gespräch mit dem zuständigen Ausschuss der FiKo, um zu erfahren, wie die FiKo als zuständige Sachbereichskommission den Stand der laufenden IT-Projekte beurteilt. Als Fazit des Gesprächs konnte die GPK festhalten, dass die FiKo gegenwärtig keinen Handlungsbedarf erkennen kann und das Projekt gemäss ihrer Einschätzung mehr oder weniger laufe.

Im zweiten ERP-Reporting des Berichtsjahres führte der Regierungsrat dann im Detail aus, was die Finanzdirektorin im Gespräch mit der GPK vom September 2018 bereits angetönt hatte. Wegen der Schwerfälligkeit der Projektstrukturen hatte der Regierungsrat diese Mitte Jahr verschlankt, indem er einen Projektausschuss schuf und diesem weitgehende Durchsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse verlieh. Auf diese Weise konnte laut Regierungsrat sichergestellt werden, dass der Zeitplan wieder eingehalten werde. Weitere Ausführungen dazu und zu verschiedenen weiteren Themen erhielt die GPK beim jährlichen Informatikgespräch, das die GPK wie in den Vorjahren gemeinsam mit dem zuständigen Ausschuss der FiKo durchführte.

Die GPK würdigte die erhaltenden Informationen in der zweiten Jahreshälfte mit einer Stellungnahme zuhänden des Regierungsrates. Die GPK schrieb unter anderem, sie begrüsse, dass der Regierungsrat die Projektstrukturen aufgrund der drohenden Verzögerung angepasst und entschlackt habe. Die Übertragung „weitgehender Kompetenzen“ an den Projektausschuss dürfe nach Einschätzung der GPK aber nicht zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten führen. Die übergeordnete Verantwortung habe weiterhin der Regierungsrat zu tragen, weshalb dieser den Projektausschuss adäquat begleiten und kontrollieren müsse.

2.3.2 Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben

a) Flughafen Bern AG (Prüfrunde 2016/2017)

2015 verabschiedete die GPK ein Konzept zur Stärkung der Oberaufsicht im Bereich der sogenannten „anderen Träger öffentlicher Aufgaben“ und wählte die Flughafen Bern AG als ersten Prüfgegenstand. Nachdem sich die GPK im Jahr 2017 mit der Wahrnehmung der Aufsicht über die Flughafen AG durch die VOL auseinandergesetzt hatte (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2017, S. 5), führte sie im Berichtsjahr ein Gespräch mit einer Vertretung der Flughafen Bern AG. Im Rahmen dieses Austauschs wurden der GPK einerseits die Herausforderungen aufgezeigt, welchen sich die Flughafen Bern AG stellen muss, andererseits konnte sie aber auch in Erfahrung bringen, wie die Institution die kantonale Beteiligung erlebt. Gestützt auf die vorgenommenen Abklärungen gelangte die GPK zu verschiedenen Feststellungen und Empfehlungen.

- Für die GPK wurde in den schriftlichen Dokumenten, namentlich im Aufsichtskonzept, zu wenig deutlich, welches die spezifischen Interessen sind, die der Kanton Bern mit seiner Beteiligung an der Flughafen Bern AG wahrnehmen möchte. Sie ist der Meinung, dass

ein allgemeiner Hinweis auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der Flughafen Bern AG nicht als Begründung für die Beteiligung des Kantons reicht.

- Die Instrumente für das Controlling der kantonalen Beteiligung an der Flughafen Bern AG sind nicht im *Aufsichtskonzept für die Flughafen Bern AG* enthalten. Sie empfahl der VOL deshalb, das Aufsichtskonzept entsprechend zu ergänzen.

Die schriftliche Stellungnahme der VOL dazu erfolgte im Mai des Berichtsjahres. Darin informierte sie die GPK, dass ihre Empfehlungen geprüft und Ergänzungen des Aufsichtskonzeptes im Sommer 2019 vorgenommen würden, da zu diesem Zeitpunkt auch die Kantonsvertretung überprüft werde. Diese Ausführungen nahm die GPK zur Kenntnis und beschloss, die von der VOL in Aussicht gestellten Anpassungen zeitnah zu prüfen.

b) Berner Fachhochschule (ausserordentliche Prüfrunde 2017)

Der zweite Anwendungsfall des Konzepts Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben (KoTrA) betraf die Berner Fachhochschule (BFH). Wegen der politischen Wirren, die aufgrund der Kommunikation über die Aufspaltung des Departements Wirtschaft, Gesundheit und Soziale Arbeit (WGS) entstanden war, leitete die GPK 2017 eine ausserordentliche Prüfrunde ein. Nachdem die GPK 2017 bereits die ERZ zur Wahrnehmung ihrer Aufsicht befragt hatte, lud die Kommission zu Beginn des Berichtsjahres Vertreter des Schulrates zu einer Anhörung ein, um in Erfahrung zu bringen, wie das beaufsichtigte Organ die Aufsicht der ERZ und des Regierungsrates wahrgenommen hatte und wie dieser die Aufsicht rund um den Entscheid, das Departement WGS aufzuspalten, erlebt hatte. Nach der Analyse all ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen kam die GPK zum Schluss, dass die Aufsichtsinstrumente insgesamt gut strukturiert und zweckmässig sind, dass es aber trotzdem einzelne Verbesserungsmöglichkeiten gibt.

Für die Details verweist die GPK auf folgendes öffentliches Dokument:

- Gute Noten für die Aufsicht über die Berner Fachhochschule ([Medienmitteilung vom 21. August 2018](#))

c) Spitalzentrum Biel AG (Prüfrunde 2017/2018)

Im Frühling des Berichtsjahres entschied sich die GPK dafür, bei der zweiten ordentlichen Prüfrunde die Aufsicht der GEF und des Regierungsrates über die Spitalzentrum Biel AG zu überprüfen. In einem ersten Schritt liess sich die GPK gemäss Konzept schriftliche Dokumente zukommen. Die GPK erhielt in der Folge einen ganzen Bundesordner an Unterlagen. Dazu gehörten etwas die Eigentümerstrategie oder das Aufsichtskonzept, das gemäss einem vorgegebenen Raster die Rolle des Kantons in der Aufsicht genauer beschreibt. Der Ordner umfasste aber auch Protokolle der strategischen Führungsgespräche zwischen GEF und Verwaltungsrat. Weitere Dokumente betrafen den Kanton nicht in seiner Rolle als Eigner, sondern als Regulator und Leistungsbesteller. Die GPK traf sich in der Folge zu einem Austausch mit dem Gesundheits- und Fürsorgedirektor und thematisierte dabei beispielsweise die Interessenkonflikte, die sich aufgrund der Mehrfachrolle des Kantons als Finanzierer, Besteller, Regulator und Eigner ergeben, aber auch die Einflussmöglichkeiten des Kantons auf die Infrastrukturplanung der Spitäler, die als Aktiengesellschaften eine bestimmte Autonomie besitzen. Ende des Berichtsjahres entschied die Kommission, analog zu den zwei bereits durchgeführten KoTrA-Prüfrunden auch dieses Mal ein Gespräch mit dem beaufsichtigten Organ, in diesem Fall mit dem Verwaltungsrat der SZB AG, zu führen. Dieses findet im Januar 2019 statt. Die Kommission wird das Thema somit im nächsten Tätigkeitsbericht wieder aufgreifen.

d) BKW AG (Prüfrunde 2018/2019)

Für die Kontrollrunde 2018/2019 hat die Kommission aus dem Cluster „Schlüsselbeteiligungen“ folgende Institution ausgewählt:

- BKW AG

Ausschlaggebend für diese Wahl war für die GPK unter anderem die Tatsache, dass der Grosse Rat im März des Berichtsjahres das neue Gesetz über die Beteiligung des Kantons an der BKW AG (BKWG) in zweiter Lesung verabschiedete. Das Parlament fällte dabei den Grundsatzentscheid, dass der Kanton die Mehrheitsbeteiligung an der BKW AG weiterhin halten muss. Darum ist nach Auffassung der GPK jetzt der richtige Zeitpunkt, um die vorhandenen Aufsichtsverfahren und -abläufe einmal detailliert zu untersuchen. Von besonderem Interesse wird dabei auch der Umgang mit vertraulichen Informationen sein. In einem eigenen Artikel hält das neue Gesetz dazu nämlich fest, dass der Regierungsrat vertrauliche Informationen, die ihm die abgeordneten Verwaltungsratsmitglieder mitteilen, geheim zu halten habe, wobei die Informationsrechte der Oberaufsicht dadurch nicht eingeschränkt sind (Art. 5 Abs. 2 BKWG). Die Kommission hat Ende des Berichtsjahres vom Regierungsrat verschiedene schriftliche Unterlagen zur Aufsichtstätigkeit des Regierungsrates und der zuständigen Direktion über die BKW AG angefordert. Über die gestartete Kontrollrunde wird die GPK folglich im nächsten Tätigkeitsbericht informieren.

e) VKU-Reporting

Ende des Berichtsjahres hat die GPK wie üblich das „Reporting über die kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen für das Geschäftsjahr 2017“ (VKU-Reporting) zur Kenntnis genommen. Zum ersten Mal sind bei zwei der Institutionen, der Flughafen Bern AG und der Spitalzentrum Biel AG, die Ampeln im Bericht auf rot gestellt worden. Die differenzierte Bewertung der Unternehmen und Institutionen, die damit zum Tragen kommt, nahm die GPK mit Befriedigung zur Kenntnis. In ihrem Schreiben an den Regierungsrat legte sie diesem aber gleichzeitig auch nahe, sich mit den beiden Institutionen und den mit ihnen verbundenen Risiken aktiv auseinanderzusetzen.

f) KoTrA-Legislaturplanung

Das KoTrA-Konzept zieht vor, dass die Kommission zu Beginn einer Legislatur jeweils festlegt, in welcher Reihenfolge sie sich mit den Clustern – eine Einteilung aller in Frage kommenden Institutionen in vier Kategorien – befassen möchte. Für die im Berichtsjahr angelaufene Legislatur soll die Reihenfolge gemäss Beschluss der GPK wie folgt aussehen:

- Kontrollrunde 2018/2019: „Schlüsselbeteiligungen“ (BEKB AG, Bedag AG, BKW AG)
- Kontrollrunde 2019/2020: „Transportunternehmen“
- Kontrollrunde 2020/2021: „Spitäler/Einrichtungen des Gesundheitsbereichs“
- Kontrollrunde 2021/2022: „Übrige“ (Schulen, kulturelle Institutionen etc.)

2.3.3 Vorwürfe gegen den Verwaltungsrat der Spital Simmental-Thun-Saanenland AG

Die GPK beschäftigte sich im Berichtsjahr ausserhalb des KoTrA-Verfahrens mit dem Verwaltungsrat der Spital Simmental-Thun-Saanenland (STS) AG. Auslöser dafür war eine umfangreiche Dokumentation, welche die GPK Ende 2017 von einem ehemaligen Grossrat zugespielt erhalten hatte, der bis Mitte 2017 selber Mitglied dieses Verwaltungsrates gewesen war. Die in der Dokumentation erhobenen Vorwürfe an die Adresse des Verwaltungsrates waren mehrheitlich bereits öffentlich bekannt, weil der entsprechende Grossrat sie zum Gegenstand verschiedener Vorstösse gemacht hatte. Die GPK gelangte in einer ersten Sichtung der Unterlagen zur grund-

sätzlichen Feststellung, dass die Mitgliedschaft eines Grossrates in einem Verwaltungsrat eines Spitals, das sich im alleinigen Besitz des Kantons befindet, aus Governance-Sicht eine unzulässige Vermischung von Rollen darstellt. Der Grosse Rat hat die Aufgabe, die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben wahrzunehmen. Der Verwaltungsrat eines Regionalspitals wiederum untersteht der Aufsicht des Regierungsrates und wird von diesem gewählt. Ist nun ein Grossrat zugleich Verwaltungsrat eines Spitals, beaufsichtigt er als Grossrat jene Behörde, die ihn als Verwaltungsrat selber beaufsichtigt.⁵ Der Konflikt im Verwaltungsrat der STS AG dürfte nach Auffassung der GPK zu einem grossen Teil auf diese Problematik zurückzuführen sein. Gleichwohl hatte die GPK den Eindruck, dass gewisse in der zugestellten Dokumentation enthaltene Vorwürfe nicht völlig aus der Luft gegriffen zu sein schienen. Weil die GEF aber zweimal nicht konkret auf entsprechende Fragen eingegangen war, blieb für die GPK offen, inwieweit diese die Vorwürfe gegenüber dem Verwaltungsratspräsidenten geprüft hatte. Dass sich der Gesundheitsdirektor auf den Standpunkt stellte, dass es sich um Geschehnisse handle, die vor seinem Amtsantritt passiert seien und er deshalb zu den konkreten Vorwürfen nichts sagen könne, war für die GPK nicht stichhaltig. Zugleich hatte die GPK aber den Eindruck, dass sich die Situation im Verwaltungsrat seit den vorgenommenen Rochaden beruhigt hat und die Dienstaufsicht mit den getroffenen Entscheidungen ihre Verantwortung letztlich wahrgenommen hat.⁶

2.3.4 Berichterstattung zur Standortförderung und Innovationsförderung

Analog der Vorjahre erstattete die VOL im Frühling des Berichtsjahrs gegenüber dem zuständigen Ausschuss der GPK mündlich Bericht über die Aktivitäten der Standortförderung im Jahr 2017. Einen wesentlichen Bestandteil der Berichterstattung bildeten einmal mehr verschiedene statistische Kennzahlen über die Wirtschaftsförderung, die Tourismusförderung und die Regionalentwicklung. Im Bereich Wirtschaftsförderung zeigte die VOL beispielsweise auf, welchen Anteil Neuansiedlungen, Neugründungen und die Förderung bestehender Unternehmen ausmachen, und sie legte offen, wie viele Förderfälle sich in welcher finanziellen Dimension bewegten. Die zweite wichtige Säule der Berichterstattung bildet die Erläuterung von maximal vier vom zuständigen Ausschuss vorgängig anhand einer Liste ausgewählten Förderfällen. Die VOL legte die Namen der stichprobenartig ausgesuchten Fälle offen, erklärte mit welchen Instrumenten sie unterstützt wurden und zu welchem Zweck. In einem Fall handelte es sich um ein früheres Projekt, das in der Zwischenzeit Schiffbruch erlitten hatte. Hier zeigten die Vertreter der Standortförderung auf, was der Kanton unternommen hat und welche Folgen das Scheitern für den Kanton hatte.

Die GPK wertete die Berichterstattung in der zweiten Jahreshälfte vertieft aus. Sie stellte in einer Stellungnahme zuhanden der VOL mit Genugtuung fest, dass sich die vor einigen Jahren angepasste Berichterstattung etabliert hat. Positiv würdigte die GPK auch, dass die Standortförderung ihre Prozesse und Instrumente mit Blick auf die Wirkung von sich aus kritisch überprüfte. Im Vergleich zum Vorjahr deutlich ausführlicher war auch die Berichterstattung zur Innovationsförderung zu den drei laufenden Projekten Switzerland Innovation Park in Biel, sitem-Insel AG in Bern und Empa in Thun. Für die künftigen Berichterstattungen zu diesen drei Projekten wünscht sich die GPK allerdings, dass vermehrt kritische Sachverhalte erwähnt und ausgeführt werden. Diskutiert hat die GPK schliesslich auch die Verfügbarkeit von Landparzellen für ansiedlungswillige Unternehmungen. Da es immer schwieriger wird, solche Landparzellen zu finden, sieht die GPK Potenzial im Bereich der Industriebrachen. Mit Erstaunen hat die Kommission zur Kenntnis genommen, dass es dazu bisher kantonsweit keine Zahlen gibt.

⁵ Der Regierungsrat schreibt in seiner Stellungnahme (siehe Erläuterung dazu in der Fussnote 2), dass der aus Governance-Sicht problematischen Verbindung der Rollen „Grossrat“ und „Mitglied des Verwaltungsrates“ mit der revidierten Eigentümerstrategie Rechnung getragen worden sei. Darin werde festgehalten, dass Mitglieder des Grossen Rates (in der Regel) nicht wählbar seien.

⁶ Der Regierungsrat schreibt in seiner Stellungnahme, er habe in Bezug auf den Verwaltungsrat der Spital STS AG gehandelt und den Governance-Konflikt gelöst.

Schliesslich stellte die GPK der VOL verschiedene Anschlussfragen. Diese teilte der GPK mit, dass sie die Mehrheit der Fragen erst anlässlich der nächsten Berichterstattung beantworten werde. Mit einem gewissen Erstaunen nahm die GPK davon Kenntnis, schloss ihre Beschäftigung mit der Berichterstattung für das Berichtsjahr aber ab.

2.3.5 Entschädigungen für Kantonsvertretungsmandate

Die GPK monierte bereits vor Jahren, dass keine Gesamtübersicht über alle Kantonsvertretungsmandate und deren Entschädigung bestehe. Nicht zuletzt aufgrund der Aktivitäten der GPK verabschiedete der Regierungsrat im Herbst 2015 eine Vorlage zur Revision der gesetzlichen Bestimmungen zuhanden des Parlaments, die vorsah, dass künftig sämtliche Entschädigungen von Kantonsvertretungsmandaten in die Kantonskasse fliessen sollen, wobei Kantonsvertreter für die Ausübung ihres Mandats im Gegenzug mit einer Funktionszulage entschädigt werden können. Der Grosse Rat stimmte der Änderung des Personalgesetzes mit indirekter Änderung des Organisationsgesetzes im Januar 2016 zu – auf den 1. Januar 2017 traten die neuen Bestimmungen dann in Kraft.

Ende 2017 erhielt die GPK vom Regierungsrat eine noch unvollständige Liste der Kantonsvertretungsmandate für das Jahr 2017 (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2017, S. 18-20). Die schriftliche Bitte an den Regierungsrat, der GPK die vollständige Liste zuzustellen, nahm die Kommission zum Anlass, dem Regierungsrat zugleich Fragen zu dessen Beschluss vom Herbst 2017 zu stellen, dass Regierungsmitglieder künftig keine Kantonsvertretungsmandate mehr ausüben sollen, mit Ausnahme jener Mandate, die sie von Amtes wegen wahrnehmen. Die Antwort auf diese Fragen stellte der Regierungsrat der GPK im März des Berichtsjahres zu. Darin legte er dar, dass dieser Beschluss aufgrund einer sich veränderten Ausgangslage und im Sinne einer guten Public Corporate Governance gefasst worden sei. Gegen den Beschluss an sich, die Verwaltungsratsmandate der Regierungsmitglieder auf jene zu beschränken, die von Amtes wegen vorgesehen sind, hatte die Kommission nichts einzuwenden. Kritisch betrachtete sie allerdings die Begründung für den Beschluss. Denn gut dreieinhalb Jahre vor diesem Beschluss hatte der Regierungsrat noch eine andere Position vertreten und im Rahmen des Berichts zur „Vertretung und Entschädigung von Regierungsmitgliedern und Angehörigen der Kantonsverwaltung in kantonalen Beteiligungsgesellschaften“ verlauten lassen, dass an den wenigen, inhaltlich gerechtfertigten Vertretungen durch Regierungsmitglieder bis auf weiteres festgehalten werde. Für die GPK war nicht nachvollziehbar dargelegt, inwiefern sich an der sogenannten inhaltlichen Rechtfertigung zwischenzeitlich etwas geändert haben sollte.

Im Mai des Berichtsjahres stellte der Regierungsrat der GPK zudem die vervollständigte Liste der Kantonsvertretungsmandate 2017 zu. Bei der Auswertung dieser Liste nahm die GPK zur Kenntnis, dass diese wie von ihr gefordert wieder die Mandate der Regierungsmitglieder enthielt. Allerdings stellte sie ebenfalls fest, dass die entsprechenden Mandate in der Liste nicht kenntlich gemacht waren und somit nicht auf Anhieb sichtbar wurde, ob ein Mandat durch einen Kantonsmitarbeitenden oder ein Regierungsmitglied ausgeübt wird. Ebenso wenig gibt die Liste Auskunft darüber, aus welchen Beträgen sich die Einnahmen des Kantons pro Mandat zusammensetzen, was die GPK aus Gründen der Transparenz allerdings begrüssen würde. In diesem Zusammenhang stellte die GPK ebenfalls fest, dass der Regierungsrat darauf verzichtet hatte, den Gesamtbetrag der Sitzungsgelder pro Mandat auszuweisen. Die Kommission würde diese Angabe begrüssen, da auf diese Weise die Anzahl Sitzungen pro Jahr ermittelt werden könnte, was wiederum auch eruieren liesse, mit welchem Arbeitsaufwand ein einzelnes Mandat verbunden ist.

Die GPK liess ihre Feststellungen in der Folge dem Regierungsrat zukommen und forderte ihn im selben Schreiben ein weiteres Mal dazu auf, dass Kantonsvertreter die Arbeitszeit, die sie für die Erfüllung ihres Mandats aufwenden, im Zeiterfassungssystem in einer separaten Rubrik erfassen

sollen. Nur so lässt sich nach Auffassung der GPK ohne grossen Aufwand feststellen, wie sich das neue System mit Funktionszulagen finanziell für den Kanton auswirkt.

In seiner Stellungnahme sicherte der Regierungsrat der GPK zu, ihre Anliegen im Rahmen der Liste der Kantonsvertretungsmandate 2018 zu berücksichtigen. Das Schreiben des Regierungsrates machte weiter deutlich, dass die separate Erfassung der Arbeitszeit für Kantonsvertretungsmandate für den Regierungsrat weiterhin kein Thema sei. Die GPK wird im Rahmen ihrer Auseinandersetzung mit der Liste der Kantonsvertretungsmandate 2018 prüfen, ob ihren Anliegen entsprochen worden ist und im nächsten Tätigkeitsbericht darüber berichten.

2.3.6 Oberaufsicht im Bereich Risikomanagement

Zum neunten Mal führte die GPK im Berichtsjahr den Risikodialog mit einer Vertretung der Finanzdirektion (FIN). Nach 2017 war es das zweite Jahr, in welchem die GPK im Vorfeld vom Regierungsrat nur noch die sogenannten Massnahmenblätter zu den übergeordneten Risiken zugestellt erhielt, eine Auflistung aller strategischen gesamtstaatlichen Risiken. Ebenfalls zum zweiten Mal fand das Fragegefäss „Risiko im Fokus“ Anwendung, im Berichtsjahr zum Thema „demographische Entwicklung“.

Gestützt auf die Unterlagen und die Ausführungen der FIN am Risikodialog gelangte die GPK zu einer Reihe von Feststellungen, die sie dem Regierungsrat im Nachgang zum Gespräch schriftlich zukommen liess. Nach wie vor bedauert die GPK, dass der Regierungsrat darauf verzichtet, sich losgelöst von Alltagsgeschäften gezielt mit den übergeordneten Risiken sowie ihren Wechselwirkungen und Abhängigkeiten auseinanderzusetzen, Priorisierungen vorzunehmen und Rechenschaft darüber abzulegen, welchen Risiken der Kanton wie und mit welcher Dringlichkeit begegnen will. Dass die Forderung ihre Berechtigung hat, zeigte im Berichtsjahr die Prüfung des Risikomanagements des Bundes durch die Eidgenössische Finanzkontrolle⁷. Sie kam zum Schluss, dass die Konsolidierung der Risiken auf Regierungsstufe essentiell sei, um die strategischen Risiken zu identifizieren. Die GPK ist davon überzeugt, dass dies nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Kantonsebene wichtig wäre. Eine Genehmigung der Massnahmenblätter statt bloss deren Kenntnissnahme durch den Regierungsrat bleibt für die GPK aus diesem Grund weiterhin ein zentrales Anliegen.

Im Rahmen ihrer Ausführungen zu den Risiken, die sich aus der demographischen Entwicklung ergeben, wies die Delegation der FIN darauf hin, dass der Regierungsrat auf eine Gewichtung der einzelnen Risiken verzichte, da ihm dazu das Knowhow fehle. Die GPK konnte diese Argumentation nicht nachvollziehen und teilte dies dem Regierungsrat in ihrer schriftlichen Stellungnahme mit. Da sich die demographische Entwicklung praktisch auf die ganze Staatstätigkeit auswirke, ist es für die GPK wichtig, dass der Regierungsrat die damit einhergehenden Risiken für den Kanton frühzeitig identifiziert, analysiert und steuert. Die GPK schrieb, nur so könne der Regierungsrat längerfristig erfolgsversprechende Handlungsstrategien entwickeln. Gerade im Hinblick auf den finanziellen Haushalt erschien es der GPK wichtig, dass der Regierungsrat die Kostensteigerung – insbesondere im Alters-, Spital- oder Sozialbereich – nicht als gegeben hinnimmt, sondern dass er Überlegungen anstellt, wie Kosten dank frühzeitiger Massnahmen und innovativen, neuen Ansätzen reduziert oder allenfalls sogar vermieden werden könnten. Vor diesem Hintergrund begrüsst es die GPK, dass sich der Regierungsrat im Rahmen einer Klausur mit Zukunftsforschenden beschäftigt hatte.

Wie wichtig eine gezielte Beschäftigung des Regierungsrates mit den übergeordneten Risiken ist, zeigte sich am Beispiel der Einschätzung des Risikos, das von der BKW AG ausgeht. Die Einschätzung hat in den letzten fünf Jahren immer wieder gewechselt, war nach Auffassung des

⁷ Prüfung des Risikomanagements Bund als Führungsinstrument, 3. Mai. 2018.

Regierungsrates einmal ein übergeordnetes Risiko, dann wieder keines, dann doch wieder eines. Erstaunt war die GPK darüber, dass die Delegation der FIN anlässlich des Risikodialogs statt einer eigenen Einschätzung lediglich die schriftliche Antwort der Fachdirektion vorlas und auf Anschlussfragen zur BKW AG nicht antworten konnte. Dies zeigte der GPK letztlich, dass sich die Regierungsmitglieder mit den übergeordneten Risiken aus den jeweils anderen Direktionen scheinbar kaum identifizieren. Gerade dies wäre nach Auffassung der GPK aber auch ein Zeichen dafür, dass der Regierungsrat ein gemeinsames Verständnis über die Schlüsselrisiken und deren Bewirtschaftung hat.

2.3.7 Nachkontrolle Beschaffungswesen / Korruptionsbekämpfung

Gestützt auf eine Untersuchung zur Korruptionsverhinderung und -prävention im Jahr 2015 liess die GPK dem Regierungsrat im Frühjahr 2016 Empfehlungen zukommen. Unter anderem forderte sie den Regierungsrat auf, einen Verhaltenskodex für die Mitarbeitenden des Kantons Bern zu erstellen und durchzusetzen, um auf diese Weise den Umgang mit Interessenskonflikten zu regeln. Nach Erhalt der Stellungnahme des Regierungsrates teilte die GPK diesem im Sommer 2016 mit, dass sie die Wirkung der getroffenen Massnahmen zur Korruptionsverhinderung und -bekämpfung im Berichtsjahr einer erneuten Prüfung unterziehen werde.

Zu diesem Zweck liess die GPK dem Regierungsrat im August des Berichtsjahres ein Schreiben mit verschiedenen Fragen zum Beschaffungswesen sowie zum Verhaltenskodex zukommen. Ebenso enthielt das Schreiben die Forderung der GPK nach einer Zusammenstellung der getätigten Beschaffungen von Juni 2017 bis Mai 2018 ab einem Wert von 50'000 Franken. Aufgrund des hohen Aufwandes, welchen die Erstellung der Liste gemäss Angaben der FIN generieren würde, verzichtete der Regierungsrat allerdings vorerst darauf. Der Grund für diesen enormen Aufwand sei laut FIN, dass eine solche Liste nicht automatisch erstellt werden könne, da die Kantonsverwaltung nicht über ein entsprechendes Enterprise Resource Planning-System (ERP) verfüge. Der Regierungsrat beschränkte sich sodann auf die Beantwortung der Fragen der GPK und stellte ihr zu diesem Zweck umfassende Beilagen zu. Gestützt auf die Auseinandersetzung mit diesen Unterlagen gelangte sie zur Feststellung, dass ihr sowohl für eine Wirkungsprüfung der Korruptionsbekämpfungsmassnahmen als auch der Massnahmen im Beschaffungsbereich grundlegende Informationen fehlten. Sie beschloss darauf, ihre Untersuchung zu vertiefen und informierte den Regierungsrat im Dezember des Berichtsjahres über die beiden Schritte, die sie dazu ins Auge gefasst hatte:

- Während der Analyse der erwähnten, vom Regierungsrat erhaltenen Beilagen wurde die GPK darauf aufmerksam, dass für das Jahr 2018 vorgesehen ist, die 2015 eingeführten Korruptionsbekämpfungsmassnahmen zu evaluieren und nötigenfalls zu aktualisieren. Die GPK erachtete eine solche Evaluation als hilfreiches Mittel, um eine Wirkungsüberprüfung der Korruptionsbekämpfungsmassnahmen vorzunehmen. Sie bat den Regierungsrat in der Folge, ihr die Evaluation zuzustellen, sobald diese vorliegt.
- Die GPK konnte die Prüfung der neuen Beschaffungsorganisation wie bereits erwähnt nicht wie geplant anhand der von ihr geforderten Liste vornehmen. Um in Erfahrung zu bringen, welche alternativen Möglichkeiten es gäbe, um deren Wirkung zu prüfen, gelangte die GPK an die Finanzkontrolle. Die entsprechende Rückmeldung erwartet die GPK im Januar 2019.

Somit wird die GPK nach Erhalt der eingeforderten Informationen ihre Untersuchung 2019 fortsetzen und vertiefen.

2.3.8 Besetzung des BEDAG-Verwaltungsratspräsidiums

Am 15. Dezember 2017 gab die Bedag Informatik AG bekannt, dass der langjährige Generalsekretär der FIN per Frühling 2018 neuer Verwaltungsratspräsident des kantonseigenen Informatikunternehmens werde. In der Medienmitteilung hiess es weiter, dass er «als Folge dieser Wahl sein Amt als Generalsekretär» nach der Übernahme des Präsidiums niederlegen werde. Im März des Berichtsjahres kommunizierte die FIN, dass der bisherige stellvertretende Generalsekretär vom Regierungsrat per 1. Oktober 2018 zum neuen Generalsekretär ernannt worden sei. Da es bezüglich des zeitlichen Ablaufs dieser verschiedenen Amtswechsel, des Rekrutierungsverfahrens sowie der Massnahmen zur Vermeidung von Interessenskonflikten für die GPK offene Fragen gab, beschloss sie, sich dem Thema anzunehmen. Zu diesem Zweck liess sie der FIN im August verschiedene Fragen zukommen. Die Antworten der FIN vermochten die Kommission allerdings nicht zu befriedigen, weshalb die GPK zu folgenden Feststellungen gelangte:

- Im vorliegenden Fall wäre es – entgegen den Ausführungen der FIN – nicht nur zwingend nötig, sondern auch möglich gewesen, verstärkte Massnahmen zu ergreifen, um das Risiko von Interessenskonflikten zu vermeiden.
- Vor dem Hintergrund, dass die Übernahme des Verwaltungsratspräsidiums durch den Generalsekretär der FIN bereits im Dezember 2017 feststand, hätte das Doppelmandat Generalsekretär/Verwaltungsratspräsident auch unter Einhaltung der dreimonatigen Kündigungsfrist vermieden werden können.
- Der genaue Ablauf über den Wechsel im Generalsekretariat und das fünfmonatige Doppelmandat sind nach Ansicht der GPK nicht ausreichend transparent kommuniziert worden.

Die FIN informierte die GPK im Oktober des Berichtsjahres darüber, dass sie die Hinweise der GPK in ihre Dispositionen einbeziehen werde. Sie hielt aber gleichzeitig auch daran fest, im vorliegenden Fall die nötigen Massnahmen ergriffen zu haben, die Interessenskonflikte wirksam vermieden hätten. Die GPK nahm die Stellungnahme der FIN zur Kenntnis. Sie sah gestützt darauf keinen unmittelbaren Handlungsbedarf, weshalb sie das Geschäft im Berichtsjahr abschloss.

2.3.9 Weitere Aktivitäten

- **Vorwürfe gegen obersten Feuerwehrleiter:** Im November 2017 wurden in den Medien Vorwürfe gegen den Leiter Feuerwehren bei der Gebäudeversicherung Bern (GVB) erhoben. Unter anderem wurde der Vorwurf laut, dieser habe eine mit ihm befreundete Person zum „Kantonsexperten Helikopter Feuerwehr“ ernannt. Zudem habe er dessen Unternehmen 2016 zu einem von drei Vertragspartnern bei der „Fachausbildung Helikopter“ der GVB gemacht. Dies hatte die GPK veranlasst, von der VOL jene Abklärungen einzufordern, welche die Direktion ihrerseits von der GVB eingefordert hatte. Im März des Berichtsjahres setzte sich die GPK sowohl mit den zugestellten Abklärungsergebnissen der GVB, gemäss welcher die Vorwürfe zurückzuweisen seien, wie auch mit der Stellungnahme der VOL auseinander, in welcher diese zum Schluss kam, dass keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen nötig seien. Trotz einiger Unklarheiten stellte die GPK keinen weiteren Handlungsbedarf fest, nahm den Entscheid der VOL entsprechend zur Kenntnis und schloss das Geschäft ab. Im abschliessenden Schreiben zuhanden der VOL liess die GPK sich allerdings die Möglichkeit offen, sich in einer zukünftigen Prüfrunde der Aufsicht über die anderen Träger öffentlicher Aufgaben vertiefter mit der GVB zu beschäftigen.
- **Mitbericht Sportstrategie:** Zu Beginn des Berichtsjahrs liess die GPK gegenüber der Sicherheitskommission (SiK) einen Mitbericht zum Bericht Sportstrategie zukommen. Im Fokus der GPK stand dabei die Talentförderung, mit der sie sich 2015 vertieft beschäftigt hatte (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2015, S. 21). Die Kommission war damals zum Schluss

gekommen, dass eine ausreichende gesetzliche Grundlage geschaffen werden müsse, um Schulen, die Angebote im Bereich der Förderung von sportlich oder musisch Begabten anbieten, finanzielle Unterstützung zu leisten. Die Kommission verlangte ferner, dass eine Strategie erstellt werden müsse, die transparent macht, wo der Kanton die Schwerpunkte der Talentförderung setzt und mit welchen Mitteln er seine Ziele erreichen will. Im Mitbericht zuhanden der SiK hielt die GPK im Berichtsjahr fest, dass der Regierungsrat den von der GPK festgestellten Handlungsbedarf in allen Teilen anerkenne und mit der Strategie die wichtigsten Eckwerte der Talentförderung definiert habe. Zudem kündigte er an, die gesetzlichen Grundlagen im Rahmen des Projekts REVOS 2020 (Revision Volksschulgesetz) zu erarbeiten. Alles in allem erachtete die GPK die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich der Hochbegabtenförderung als zweckmässig und zielführend. Die Strategie wurde vom Grossen Rat in der Märzsession mit Planungs-erklärungen zur Kenntnis genommen.

- **Investitionsstrategie für das Zentrum Paul Klee (ZPK):** Gestützt auf die Ergebnisse einer Sonderprüfung durch die Finanzkontrolle (FK) hatte die GPK 2016 von der ERZ eine Strategie verlangt, um die mittel- und langfristige Finanzierung des baulichen Unterhalts des ZPK sicherzustellen. Die entsprechende Auslegeordnung der ERZ liess die GPK der FK mit der Bitte um eine Einschätzung zukommen (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2017, S. 18). Die FK teilte die Beurteilung der GPK und bezeichnete die vorgeschlagene Strategie der ERZ als plausibel. Die Absichten der ERZ, die noch offenen Fragen bezüglich der Finanzierung von Investitionen zu klären und die Investitions- und Finanzierungsplanung über die verschiedenen Kulturinstitutionen abzustimmen, begrüsst die FK. Kritisch betrachtete sie vor allem den Detaillierungsgrad einiger Daten. In einem Schreiben an die ERZ hielt die GPK die Erwartung fest, dass die ERZ die von der FK monierten Punkte angeht und entsprechende Massnahmen trifft, um die Mängel der Strategie beheben zu können. Die von der FK angekündigte Überprüfung der Strategieumsetzung befürwortete die GPK in ihrem Schreiben an die ERZ ebenfalls. Die GPK beschloss, das Geschäft abzuschliessen.
- **Berichterstattung der Jeremias Gotthelf-Stiftung:** Die GPK erhält seit 2014 den jährlichen Geschäftsbericht der Jeremias Gotthelf-Stiftung zur Kenntnisnahme. Hintergrund für die Beschäftigung der GPK mit der Stiftung sind zwei Lotteriefondsbeiträge, die der Grosse Rat 2005 und 2010 gesprochen hatte und deren Vollzug die frühere Oberaufsichtskommission (OAK) durch die Finanzkontrolle (FK) überprüfen liess. Gestützt auf den entsprechenden Bericht hatte die GPK u.a. der POM empfohlen, die Aufsicht gegenüber der Stiftung zu verstärken, worauf die POM seither den Geschäftsbericht der Stiftung nicht nur jährlich einfordert, sondern auch der GPK zustellt. 2017 hatte die GPK von der Stiftung eine detailliertere Berichterstattung verlangt (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2017, S. 21). Im Berichtsjahr konnte die GPK feststellen, dass die Stiftung ihren Anliegen im Geschäftsbericht 2017 nachgekommen ist. In einem Schreiben an die Stiftung begrüsst die GPK die Anpassungen, brachte aber auch zum Ausdruck, dass sie die Informationen zur Drittmittelakquirierung mit Sorge zur Kenntnis genommen habe. Im November informierte die Stiftung über einige Erfolge in der Drittmittelakquirierung 2018, welche insbesondere das Editionsprojekt vorläufig sicherstellen. Den Vorschlag des Stiftungsratspräsidenten zu einem Austausch mit der Kommission begrüsst die GPK und plant, diesen im nächsten Jahr nach Erhalt des Geschäftsberichts 2018 zu terminieren.
- **Strategische Ausrichtung des Inforama:** Nach verschiedenen Wechseln in der Leitung des Amts für Landwirtschaft und Natur (LANAT) einerseits und der Leitung des Inforama andererseits beschloss die GPK 2017, die strategische Ausrichtung des Inforamas und dessen Leitungsorganisation einer Untersuchung zu unterziehen. Zu diesem Zweck stellte sie der VOL verschiedene Fragen, wozu sie im Januar des Berichtsjahres grösstenteils

zufriedenstellende Antworten erhielt. Allerdings war es der GPK aufgrund des Umstands, dass die VOL in ihrer Antwort auf verschiedene Dokumente verwies, diese aber nicht beigelegt hatte, nur beschränkt möglich festzustellen, wie die strategische Ausrichtung und die Bildungsstrategie des Inforamas konkret ausgestaltet sind. In der Folge bat sie die VOL um die Zustellung dieser Unterlagen und um die Beantwortung von Anschlussfragen zur Frauenvertretung in der Geschäftsleitung des Inforama sowie zur interkantonalen Zusammenarbeit in der landwirtschaftlichen Bildung. Die GPK nahm zur Kenntnis, dass die Leistungen, welche das Inforama in verschiedenen Bildungsbereichen zu erbringen hat, vom kantonalen Amt für Mittelschulen und Berufsbildung (MBA) vorgegeben sind. Ebenso machten die Unterlagen der VOL deutlich, dass das Inforama seine Strategie sowie seine Ziele im Bildungsbereich in Kooperation mit dem MBA ausarbeitet und mindestens alle vier Jahre bespricht, wohingegen das Strategiegespräch mit dem LANAT jährlich stattfindet. Mit der Feststellung, dass das Inforama bei der Ausarbeitung der Beratungs- und der Bildungsstrategie zweckmässig vorgegangen ist, schloss die GPK das Geschäft ab.

2.4 Ausschuss BVE/JGK/STA

2.4.1 Aufhebung des Wasserbauplans „Aarewasser“

Das Geschäft wird unter Trakt. 1.1. behandelt

2.4.2 Fruchtfolgeflächen

Die Prüfung der Umsetzung der Vorgaben zum Schutz der Fruchtfolgeflächen, die sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler Ebene bestehen, hatte die GPK zu verschiedenen Schlussfolgerungen kommen lassen (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2017, S. 26). Die Stellungnahme der JGK vom Januar des Berichtsjahres bot für die GPK keinen Anlass, an ihren Feststellungen Anpassungen vornehmen zu müssen. Mittels einer Medienmitteilung veröffentlichte sie daraufhin ihre Schlussfolgerungen und schloss das Geschäft damit ab. Für die Details verweist die GPK auf folgendes öffentliches Dokument:

- Kommission begrüsst Absicht, eine Bodenkarte zu erarbeiten ([Medienmitteilung vom 5. März 2018](#))

2.4.3 Kiesabbau- und Deponiewesen

Obschon die GPK inhaltlich ihre Beschäftigung mit der Rolle des Kantons im Kiesabbau- und Deponiewesen bereits im Herbst 2017 mit der Vorberatung des Controllingberichts Abbau, Deponie, Transporte (ADT) abgeschlossen hatte, forderte die Angelegenheit die Kommission auch im Berichtsjahr. Es ging dabei um einen vertraulichen Sonderprüfungsbericht der Finanzkontrolle (FK), den diese im Auftrag der GPK 2017 erstellt und der Kommission zugestellt hatte und welcher der GPK für die Vorberatung des erwähnten Controllingberichts dienen sollte. Im Juli 2017 wurden aber durch eine Indiskretion wesentliche Erkenntnisse dieses FK-Berichts öffentlich.

Kurz vor der Beratung des Controllingberichts im Grossen Rat im November 2017 gingen bei der GPK gestützt auf das Informationsgesetz zwei Gesuche um Einsicht in diesen Bericht bzw. um Herausgabe desselben ein. Beide wies die GPK im Dezember 2017 ab. Ein Gesuchsteller, der kantonale Kies- und Betonverband, focht den Entscheid der GPK gestützt auf den Rechtsweg gemäss Informationsverordnung mit einer Beschwerde beim Grossen Rat an. Im Rahmen dieses Verfahrens machte die GPK im Schriftenwechsel mit dem Büro des Grossen Rates, das in diesem Verfahren als Instruktionsbehörde fungierte, nochmals deutlich, dass ein Recht auf Einsicht

in amtliche Akten nur besteht, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 17 Abs. 3 KV). Das Akteneinsichtsrecht bzw. Öffentlichkeitsprinzip bestehe somit schon von Verfassung wegen nicht absolut. Der Gesetzgeber habe weiter die in der Verfassung erwähnten möglichen Schranken verschiedentlich konkretisiert. So finde sich etwa im Informationsgesetz eine nicht abschliessende Aufzählung der überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen (vgl. Art. 29 IG). In Bezug auf den Grossen Rat habe der Gesetzgeber speziell rechtlich noch ausdrücklich festgelegt, dass Sitzungen und Beratungsunterlagen von Kommissionen nicht öffentlich seien. Solch generellen, gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip/Akteneinsichtsrecht seien vom Verfassungsgeber ausdrücklich für zulässig erklärt worden, weshalb schon aus diesen Gründen keine Akteneinsicht möglich sei. Die GPK zeigte aber auch auf, dass selbst bei einer Einzelfallprüfung sowohl überwiegende öffentliche Gründe (Vertraulichkeit der Kommissionsakten ist Voraussetzung für Funktionieren der Oberaufsicht) als auch überwiegende private Gründe (Geschäfts- und Berufsgeheimnisse) gegen die Herausgabe des Berichts sprechen würden, weshalb am Entscheid der GPK festzuhalten sei.

In der Märzsession des Berichtsjahres musste der Grosse Rat dann über diese Beschwerde entscheiden. Da das Parlament in einer Justizfunktion tätig werden musste, galten die strengereren Ausstandsregeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG). Demnach reicht schon der Anschein von Befangenheit, um einen Ausstand zu begründen. Dieser ungewohnt strenge Massstab sorgte im Grossen Rat für grosse Verunsicherung und Diskussionen. Darum liess das Parlament vor der eigentlichen Beratung dieses Geschäfts die Ausstandsfrage gutachterlich abklären. Inhaltlich entschied der Grosse Rat mit 70 Ja-Stimmen zu 57 Nein-Stimmen, einem Antrag zuzustimmen, der dem Eventualantrag des Kiesverbandes entsprach, womit der Grosse Rat diesem Einsicht in eine geschwärzte Fassung dieses Berichts gewährte. Mit der Durchführung der Schwärzung beauftragte der Grosse Rat das Büro unter Beizug der GPK, wobei die GPK-Mitglieder von diesem Beschluss ausgeschlossen waren, weil die GPK als Vorinstanz bei diesem Geschäft in den Ausstand zu treten hatte. Einige Tage nach dem Entscheid des Grossen Rates drückte der GPK-Präsident in einer offiziellen Erklärung im Ratssaal nicht nur seine Enttäuschung über den Entscheid als solchen aus. Er legte namens der Kommission auch dar, dass es diese als nicht angezeigt betrachtet, bei der Schwärzung mitzuhelfen. Die GPK habe sich in der Stellungnahme zuhanden des Büros stets klar geäussert, dass für sie eine Akteneinsicht nicht in Frage komme, auch nicht in einen teilweise geschwärzten Bericht. Für die GPK käme darum auch nur eine vollständige Schwärzung des Berichts in Frage.

Die Kommission wartete anschliessend den schriftlichen Entscheid des Grossen Rates ab. Nach vertiefter Prüfung entschied die GPK, auf einen Weiterzug des Urteils des Grossen Rates an die nächsthöhere Instanz zu verzichten. Dies obwohl sie weiterhin der festen Überzeugung war, dass das Akteneinsichtsgesuch des kantonalen Kies- und Betonverbandes aufgrund der klaren Rechtslage hätte abgelehnt werden müssen. Ausschlag gebend für den Verzichtentscheid der GPK war einerseits, dass es aus staatspolitischer Sicht für die Bürgerinnen und Bürger kaum verständlich gewesen wäre, wenn ein Organ, das im Auftrag des Grossen Rates handelt, einen Entscheid der übergeordneten Behörde angefochten hätte. Darüber hinaus ergaben rechtliche Abklärungen der Kommission, dass die GPK riskiert hätte, dass das zuständige Gericht auf die Beschwerde gar nicht hätte eintreten können, weil die GPK als Vorinstanz möglicherweise nicht legitimiert gewesen wäre, den vom Grossen Rat getroffenen Entscheid anzufechten. Vor allem aber sah die GPK im Verzicht auf einen Weiterzug die Chance, mit dem Beginn der neuen Legislatur einen Schlussstrich unter die Angelegenheit zu ziehen.

Ende des Berichtsjahrs nahm die GPK zur Kenntnis, dass der Regierungsrat auf Vorschlag des Büros des Grossen Rates hin Artikel 31 Absatz 4 der Informationsverordnung (IV) so änderte, dass dem Grossen Rat künftig in solchen Fällen keine Justizfunktion mehr zukommt, sondern direkt ein Gericht angerufen werden kann.

Interesse am vertraulichen Finanzkontrollbericht zeigte weiter auch die Wettbewerbskommission (Weko), die seit Anfang 2015 wegen mutmasslicher Preisabsprachen eine Untersuchung gegen verschiedene Kies- und Deponieunternehmen im Kanton Bern durchführt. Sie war bereits 2017 ein erstes Mal an die GPK gelangt mit der Bitte, ihr den Finanzkontrollbericht herauszugeben. Die GPK hatte dieses Begehren abgelehnt. Auf Wunsch der WeKo hin erläuterte das Kommissionspräsidium im Berichtsjahr ihre Haltung zusätzlich in einem Gespräch und bekräftigte diese später nochmals auf schriftlichem Weg. Die GPK betonte insbesondere, dass die weit reichenden Informationsrechte, über welche die parlamentarischen Aufsichtskommission verfügen, diesen kraft Verfassung „nur“ zum Zwecke der Erfüllung ihrer Aufgabe zustehen, welche einzig in der parlamentarischen und damit politischen Kontrolle der Staatstätigkeit bestehe, dem Prüfen politischer Verantwortlichkeiten und dem Wahrnehmen demokratischer Verantwortung (vgl. Art. 81 Abs. 3 KV, Art. 4 GRG). Würden nun Unterlagen der GPK der WeKo zur Verfügung gestellt und damit zweckentfremdet, wäre nicht nur ihre Vertraulichkeit nicht mehr gewährleistet, sondern riskierte die GPK vor allem auch, dass sie künftig nicht mehr zu den nötigen Informationen käme, womit die GPK ihre Aufgabe in Zukunft nicht mehr vollauf wahrnehmen könnte und die parlamentarische Oberaufsicht im Kern gefährdet wäre. Entsprechend blieb die GPK bei ihrer Haltung, den gewünschten Bericht nicht herauszugeben.

2.4.4 Besuch des Staatsarchivs

Gemäss gängiger Praxis führt die GPK regelmässig Besuche bei ausgewählten Ämtern durch, um sich vor Ort einen vertieften Einblick in das Aufgabenfeld und die Herausforderungen des betroffenen Amtes zu verschaffen. Zum Entscheid, das Staatsarchiv für einen solchen Besuch vorzusehen, haben den zuständigen Ausschuss BVE/JGK/STA zwei Gründe bewogen: Zum einen wurde die Aufmerksamkeit des Ausschusses durch die mediale Präsenz der Archivarbeiten zur Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 auf das Staatsarchiv gelenkt. Zum anderen erachtete der Ausschuss einen Besuch des Staatsarchivs als die ideale Möglichkeit, um in Erfahrung zu bringen, wie es um die vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Prüfung der möglichen Zusammenlegung des Archiv-, des Datenschutz- und des Informationsgesetzes bestellt ist, ein Anliegen, welches die Oberaufsichtskommission (OAK) bereits 2008 im Rahmen der Vernehmlassung zum Archivgesetz geäussert hatte. Der Ausschuss hatte dem Staatsarchiv respektive der Staatskanzlei im Hinblick auf den Besuch vorgängig schriftliche Fragen unterbreitet. Durch die umfassenden Informationen und den Besuch vor Ort erhielt die GPK einen guten und spannenden Einblick in die Tätigkeiten und Herausforderungen des Staatsarchivs. Neben den sehr aufschlussreichen Ausführungen zur Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 bot für die GPK vor allem auch der Hinweis, dass die Kosten für die Archivierung digitaler Dokumente jene für die Archivierung von Papierakten übersteigen, Anlass zur Diskussion. Dasselbe galt auch für die Ausführungen zur Datensicherung im digitalen Zeitalter.

Die GPK nahm die Antworten und Ausführungen des Staatsarchivs und der Staatskanzlei zu ihren Fragen zur Kenntnis. Da sich aufgrund des Besuchs kein unmittelbarer Handlungsbedarf für die GPK ergab, beschloss sie im Berichtsjahr, das Geschäft abzuschliessen.

2.4.5 Reporting Standplätze für Fahrende

Bei der Verabschiedung des Rahmenkredits für die Planung und Realisierung von drei neuen Halteplätzen für schweizerische Fahrende im September 2016 hatte der Grosse Rat den Antrag überwiesen, dass der Regierungsrat die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) jährlich über den jeweiligen Stand der Arbeiten sowie die laufende Kostenentwicklung pro Standort informieren soll. Der Antragssteller hatte in seinem Votum allerdings darauf hingewiesen, dass auch die GPK als Empfängerin der verlangten Informationen in Frage kommen

würde. Die Präsidenten der beiden Kommissionen einigten sich darauf, dass das Reporting an die GPK erfolgen solle. Um dem Wunsch des Grossen Rates nach einer schlanken Berichterstattung Folge zu leisten, beschränkte sich die GPK darauf, der JGK vier Fragen vorzugeben, die diese im Rahmen eines jährlichen Schreibens beantworten sollte. Im August des Berichtsjahres erhielt die GPK von der JGK den zweiten Bericht. Darin gab die JGK zwar auf alle Standardfragen Antworten, unterliess es aber, aktiv darauf hinzuweisen, dass der Zeitplan im Vergleich zum Vorjahr angepasst worden war. Aufgrund der Auswertung des Reportings beschloss die GPK, der JGK verschiedene Anschlussfragen zu stellen, vor allem betreffend Zeitplan sowie auch betreffend Risiko eines Enteignungsverfahrens in Muri b. Bern. In ihrem Antwortschreiben legte die JGK dar, dass aufwändige Zusatzabklärungen die Ursache für die zeitlichen Verzögerungen in den drei Projekten darstellen. Zwar konnte die GPK die Ursache der Verzögerungen nachvollziehen, allerdings war sie erstaunt über die Notwendigkeit der verzögernden Abklärungen, zumal die JGK im Rahmen der letztjährigen Berichterstattung den Baubeginn an den drei Standorten noch auf Ende 2018/Anfang 2019 angesetzt hatte. Die GPK liess der JGK im Dezember des Berichtsjahres schliesslich folgende Feststellungen zukommen:

- Unverständlich war für die GPK, dass es die JGK unterlassen hatte, über die absehbaren Verzögerungen unter Punkt 1 ihrer Berichterstattung (Wie ist der gegenwärtige Stand der einzelnen Projekte (Umsetzung der Arbeiten, Abweichungen vom Zeitplan, etc.)?) proaktiv zu informieren. Dies obwohl der Grosse Rat den Kredit bekanntlich mit der klaren Auflage überwiesen hatte, dass der Regierungsrat Bericht erstatten müsse und der damalige Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor im Rahmen der Debatte „grösstmögliche Transparenz“ versprochen hatte.
- Dass die JGK im ersten Bericht den Baubeginn an den drei Standorten noch auf Ende 2018/Anfang 2019 angesetzt hatte, ein Jahr später aber von einer substantiellen Verzögerung von rund zwei Jahren ausgeht, liess die GPK zudem an der Qualität der Planungsarbeiten zweifeln.
- Kritisch betrachtete die GPK schliesslich auch der Umstand, dass die JGK die Kosten für den Kanton bei einem allfälligen Enteignungsverfahren in Muri b. Bern nicht ansatzweise abschätzen konnte. Hierbei stellt sich unmittelbar die Frage, ob die JGK dem Risiko eines solchen Verfahrens während der Planung zu wenig Gewicht beigemessen respektive das Risiko gar nicht erkannt hatte.

Die GPK wird sich im Rahmen der Berichterstattung 2019 wieder mit dem Thema befassen und über eine allfällige Stellungnahme der JGK zu den Feststellungen im nächsten Tätigkeitsbericht informieren.

2.4.6 Begleitende Oberaufsicht: Neuer Wankdorfplatz Bern

Seit 2011 liess sich zunächst die Oberaufsichtskommission (OAK) und seit 1. Juni 2014 die GPK im Sinne der begleitenden Oberaufsicht halbjährlich über den Stand des Projekts „Neuer Wankdorfplatz“ informieren. Obwohl die Bauarbeiten Ende 2012 abgeschlossen werden konnten und die GPK die Kadenz der Berichterstattung senkte, beschäftigte das Geschäft die GPK weiter. Nachdem 2017 bezüglich der Nachtragsforderungen der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) im Schlichtungsverfahren eine Einigung erzielt werden konnte, erhielt die GPK im März des Berichtsjahres den letzten Statusbericht der BVE. Demnach habe die ARGE basierend auf dem Schlichtungsvorschlag ihre Schlussabrechnung eingereicht, die der Kanton bereits bezahlt habe. Ebenso seien die restlichen offenen Verträge abgerechnet und abgeschlossen worden. Weiter hielt die BVE im Schlussreporting fest, dass sämtliche Zahlungen innerhalb des bewilligten Kreditrahmens erfolgt seien und der vom Grossen Rat genehmigte Kredit (netto) um rund 4,1 Mio. CHF unterschritten worden sei. Die GPK kam zum Schluss, dass eine der zentralen Fragen während der Begleitung durch die GPK, nämlich ob das Projekt innerhalb des Kreditrahmens abgerechnet werden könne, damit beantwortet worden sei. Allerdings stellte die GPK gleichwohl ge-

wisse Holprigkeiten und offene Fragen fest, so zum Beispiel, warum trotz klarer Kreditunterbrechung im Verlauf der Realisierung dennoch ein Zusatzkredit beantragt werden musste. Die Kommission entschied, die Begleitung des Projekts zwar definitiv abzuschliessen, das Projekt aber in die Auswahl möglicher Kreditgeschäfte für eine Vollzugsprüfung durch die Finanzkontrolle aufzunehmen (vgl. Kapitel 2.1.1)

2.4.7 Begleitende Oberaufsicht: Zentrum für Hören und Sprache Münchenbuchsee

Die GPK hatte im Mai 2017 den Neubau und die Erstellung der Ersatzbauten des Zentrums für Hören und Sprache in Münchenbuchsee (HSM) als Grossprojekt für die begleitende Oberaufsicht ausgewählt. Noch im selben Jahr hatte zum Auftakt der begleitenden Oberaufsicht ein gemeinsames Treffen mit der BVE stattgefunden, an welchem die Modalitäten des künftigen, halbjährlichen Reportings vereinbart wurden und die Ausschussmitglieder das Thema der Schwarzarbeit auf kantonalen Baustellen ansprachen (vgl. Kap. 2.4.8).

Aus dem zweiten und dritten Reporting, welche die BVE der GPK per Ende April respektive per Ende Oktober des Berichtsjahres zustellte, ging hervor, dass sich das Projekt bezüglich Kosten, Termine wie auch Risiken auf Kurs befindet. Dies nahm die GPK jeweils mit Befriedigung zur Kenntnis. Irritiert war sie allerdings darüber, dass die BVE die GPK nicht über eine von der Finanzkontrolle (FK) durchgeführte Prüfung informiert hatte. Gemäss Quartalsbericht der FK per 30. Juni 2018 hatte diese bei ihrer Prüfung verschiedene Optimierungspotentiale festgestellt. Irritierend war dies für die GPK deshalb, weil die BVE anlässlich des oben erwähnten Auftakttreffens 2017 der GPK explizit zugesichert hatte, ihr Prüfberichte der Finanzkontrolle jeweils unaufgefordert zuzustellen. Im Dezember des Berichtsjahres forderte die GPK die BVE in der Folge auf, ihr den entsprechenden Finanzkontroll-Bericht nachzureichen. Über dessen Auswertung sowie auch über den weiteren Verlauf der begleitenden Oberaufsicht wird die GPK entsprechend im nächsten Tätigkeitsbericht informieren.

2.4.8 Aufsicht im Bereich Arbeitsmarkt

Ende September 2016 berichteten verschiedene Printmedien über Unregelmässigkeiten und Verstösse gegen das Arbeitsrecht, die auf der Baustelle des kantonalen Werkhofs Loveresse festgestellt worden waren. Die GPK hatte sich in der Folge diesem Thema angenommen und war zum Schluss gekommen, dass das Vorgehen des Amtes für Grundstücke und Gebäude (AGG) im konkreten Fall angemessen war (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2017, S 24). Die Kommission beschloss, das Thema Schwarzarbeit am Beispiel des Bauvorhabens beim Zentrum für Hören und Sprache in Münchenbuchsee, mit dem sich die GPK im Rahmen der begleitenden Oberaufsicht beschäftigt (vgl. Kap. 2.4.7), nochmals aufzugreifen.

Anlässlich der Auftaktsitzung zur begleitenden Oberaufsicht wurde die GPK darauf aufmerksam, dass die Form des Informationsaustauschs zwischen der BVE und der VOL betreffend Verdachtsfällen von Schwarzarbeit nicht optimal funktioniert. Sie entschied deshalb, der VOL bezüglich der Rolle des Amtes für Berner Wirtschaft, welches gemäss dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit die Verantwortung für Arbeitsmarktkontrollen trägt, verschiedene Fragen zu stellen. Gestützt auf die Antworten der VOL vom Januar des Berichtsjahres kam die GPK zu verschiedenen Empfehlungen:

- Da es sich beim Kanton um einen bedeutenden Bauherren handelt und Vorkommnisse von Schwarzarbeit auf Baustellen, bei denen der Kanton Bauherr ist, ein grosses öffentliches Interesse wecken können, empfiehlt die GPK zu überprüfen, ob man den kantonalen Baustellen bei den Arbeitsmarktkontrollen ein grösseres Gewicht zukommen lassen sollte. Infolgedessen müssten die Leistungsvereinbarungen mit der Arbeitsmarktkontrolle

Bern (AMKBE) allenfalls angepasst werden. Zu prüfen wäre gleichzeitig, ob bei Arbeitsmarktkontrollen jeweils der Bauherr erfasst werden könnte – aufgrund des verstärkten öffentlichen Interesses insbesondere im Fall von Baustellen der öffentlichen Hand.

- Die VOL soll dem am 1. Januar 2018 in Kraft gesetzten Artikel 11 Absatz 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) Folge leisten und künftig sicherstellen, dass Informationen über den Fortgang von Verfahren konsequent ausgetauscht werden.
- Der VOL wird schliesslich empfohlen zu prüfen, inwiefern Artikel 11 des Arbeitsmarktgesetzes (AMG), welches die Ausführung des BGSA im Kanton Bern regelt, eine Möglichkeit bietet, die BVE bei Verdachtsfällen auf Schwarzarbeit direkt und ohne Amtshilfeverfahren zu informieren.⁸

Die Stellungnahme der VOL vom März des Berichtsjahres gab keinen Anlass, die Empfehlungen zu revidieren. Die GPK beendete nach der Kenntnisnahme der Stellungnahme folglich ihre Untersuchung zum Thema Schwarzarbeit.

2.4.9 Weitere Aktivitäten

- **Jahresberichte der Bernischen BVG-/Stiftungsaufsicht (BBSA):** Seit dem 1. Januar 2012 ist die Aufsicht über berufliche Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz in den Kantonen Bern und Freiburg sowie über bernische Stiftungen und Familienausgleichskassen in die öffentlich-rechtliche Anstalt BBSA ausgelagert. Das Gesetz (vgl. Art. 7 Abs. 4 BBSAG) sieht vor, dass der Regierungsrat den Jahresbericht der BBSA nach Kenntnisnahme an die GPK weiterleitet. Die GPK erachtet diese Bestimmung aus verschiedenen Gründen als unglücklich, weshalb sie bei der nächsten grösseren Revision gestrichen werden soll. Im Berichtsjahr behandelte die GPK den Jahresbericht 2017 der BBSA. Gemäss diesem wiesen die beaufsichtigten bernischen Vorsorgeeinrichtungen eine Bilanzsumme von gesamthaft 175,3 Mrd. Franken auf, die freiburgischen eine von 8 Mrd. Franken. Dem Bericht war ausserdem zu entnehmen, dass per 1. Januar 2018 ein revidiertes Gebührenreglement in Kraft getreten ist, gemäss welchem bei positiven Ergebnissen der Gebührenüberschuss proportional zu den erhobenen Grundgebühren rückvergütet wird. Aufsichtsrat und Geschäftsleitung der BBSA kamen im Bericht zum Schluss, dass derzeit kein finanzielles Risiko für die Kantone Bern und Freiburg erkennbar sei. Insbesondere ist die Rückzahlung des vom Kanton zur Verfügung gestellten Dotationskapitals auf gutem Weg.
- **Strafverfahren gegen ehemaligen stellvertretenden (stv.) Regierungstatthalter:** Als im Berichtsjahr eine Sonntagszeitung darüber berichtete, dass gegen einen ehemaligen stellvertretenden Regierungstatthalter des Kantons Bern ein Verfahren wegen häuslicher Gewalt gestartet worden sei, nahm die GPK das Thema auf und wollte von der JGK wissen, zu welcher Zeit wer davon gewusst hat und wie darauf reagiert worden ist. Die JGK hat der GPK darauf in einer umfassenden Chronologie aufgezeigt, wer wann wie gehandelt hat. In einem ersten Schritt klärten die zuständigen Stellen, wer überhaupt zuständig ist, um bei einem stellvertretenden Regierungstatthalter personalrechtliche Massnahmen zu ergreifen. Die Abklärungen ergaben, dass dies nicht die Geschäftsleitung der Regierungstatthalter ist, sondern der JGK-Direktor. Rund drei Monate, nachdem die JGK vom Fall Kenntnis erhalten hatte, und die JGK verschiedene Massnahmen ergriffen oder vorbereitet hatte, reichte der stellvertretende Regierungstatthalter schliesslich selber seine Kündigung ein. Dies nachdem er vorher zweimal Fristen für die Unterzeichnung von Aus-

⁸ Der Regierungsrat weist in seiner Stellungnahme (siehe Erläuterung dazu in der Fussnote 2) darauf hin, dass kein rechtlicher Spielraum dafür bestehe und es sogar gesetzeswidrig wäre, weitergehende Informationen zwischen nicht am Schwarzarbeitsvollzug beteiligten Behörden ohne Amtshilfeverfahren auszutauschen. Die Bundesgesetzgebung sei hier abschliessend.

trittsvereinbarungen hatte verstreichen lassen. Die GPK kam zum Schluss, dass das Vorgehen der JGK insgesamt nachvollziehbar war. Sie sah keinen zusätzlichen Handlungsbedarf und schloss das Geschäft ab.

- **Mitbericht zur Revision des Wasserversorgungsgesetzes:** Ende des Berichtsjahres hat sich die GPK in einem Mitbericht an die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) zur Teilrevision des Wasserversorgungsgesetzes geäußert. Im Zusammenhang mit ihrer Untersuchung zur Abschreibung des Wasserbauplans „Aarewasser“ (vgl. Kapitel 1.1) gelangte die GPK zu Erkenntnissen zur finanziellen Lage des Trinkwasserfonds, dessen Speisung und Ausschüttung im Wasserversorgungsgesetz geregelt ist. Die GPK brachte in ihrem Mitbericht Zweifel zum Ausdruck, ob die vorgeschlagenen Massnahmen genügen, um den massiv unterfinanzierten Fonds in absehbarer Zeit ins Gleichgewicht zu bringen. Obwohl die Fristigkeit, bis wann Gesuche für Beiträge aus dem Wasserfonds eingereicht werden können, im Gesetz und in der dazugehörigen Verordnung nur sehr vage geregelt sind, schafft die vorgeschlagene Teilrevision nach Auffassung der GPK keine Klarheit. Die GPK zeigte sich in der Stellungnahme schliesslich auch irritiert darüber, dass kritische Feststellungen der Finanzkontrolle zur Vernehmlassungsvorlage des Wasserversorgungsgesetzes im Vortrag mit keinem Wort erwähnt werden. Sie bat die BaK deshalb darum, das Geschäft kritisch zu prüfen und sich vorzubehalten, das Geschäft zurückzuweisen, falls auf die offenen Fragen von der BVE keine plausiblen Antworten gegeben werden können.

2.5 Ausschuss GEF/POM

2.5.1 Harmonisierung der Aufsicht über kantonale Heimbereiche

Das Geschäft wird unter Traktandum 1.2. abgehandelt.

2.5.2 Besuch des Amtes für Justizvollzug

Im Herbst 2017 hatte sich die GPK dafür entschieden, sich das Amt für Justizvollzug (AJV) auf der Mittel- und Langfristplanung für einen Amtsbesuch vorzumerken. Auslöser dafür waren in erster Linie öffentlich erhobene Vorwürfe rund um die Justizvollzugsanstalt Thorberg gewesen. Mit der Umstrukturierung des ehemaligen Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung in das AJV, der Umsetzung der Justizvollzugsstrategie und der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen des Strafvollzugskonkordats Nordwest- und Innerschweiz lagen der GPK zugleich aber weitere Themen vor, die im Rahmen des geplanten Besuchs thematisiert werden könnten. Im Berichtsjahr rissen die Negativschlagzeilen zur Justizvollzugsanstalt Thorberg nicht ab. Sie führten schliesslich dazu, dass die GPK entschied, mit dem Amtsbesuch nicht mehr länger zu warten. Er fand im November statt. Da die Stelle des Amtsleiters/der Amtsleiterin zum Zeitpunkt des Besuchs vakant war, nahm nebst dem Polizei- und Militärdirektor der stellvertretende Amtsvorsteher, der das Amt interimistisch leitete, am Gespräch teil. Einige Wochen vor dem Besuch hatte die Finanzkontrolle (FK) zuhanden der Finanzkommission (FiKo) einen Bericht vorgelegt, in welchem sie über ihre von der FiKo in Auftrag gegebene Sonderprüfung zu personellen Fragen rund um die Strafvollzugsanstalt Thorberg Auskunft gegeben hatte. Die FiKo stellte dem zuständigen Ausschuss der GPK den Sonderprüfbericht zur Verfügung. Dessen Ergebnisse wurden von der GPK beim Amtsbesuch ebenso thematisiert wie die laufende Umstrukturierung des Amtes, sowie Fragen rund um die Führung und potenzielle Interessenkonflikte. Ebenfalls Thema waren die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung der Justizvollzugsanstalt Thorberg, über welche die POM kurz vor dem Besuch die Öffentlichkeit informiert hatte.

Der zuständige Ausschuss erlebte beim Amtsbesuch ein offenes Gespräch, bei dem er umfassend informiert wurde. In ihrer schriftlichen Stellungnahme zuhanden der POM hielt die GPK Ende Jahr positiv fest, dass sie bei den anwesenden Vertretern von POM und AJV ein ernsthaftes Problembewusstsein erkennen konnte und diese gewillt schienen, nach mehreren Jahren der Unruhe substanzielle Korrekturen vorzunehmen und die Situation nachhaltig zu verbessern. In Bezug auf gewisse Einzelaspekte machte die GPK allerdings auch kritische Feststellungen:

- **Besetzung der Amtsleitung / Reorganisation im Amt:** Im Nachgang zum Besuch wurde bekannt, dass ab 1. Januar 2019 die bisherige Leiterin des Geschäftsfelds „Haft“ die Amtsleitung übernehmen würde. Die GPK begrüsst den Entscheid zwar insofern, als mit einer raschen Besetzung sichergestellt werden könne, dass die neue Amtsleitung die künftigen Strukturen, die gerade überprüft werden, aktiv mitprägen könne. Die interne Stellenbesetzung ist aus Sicht der GPK allerdings deshalb heikel, weil es in der jüngeren Vergangenheit im Amt bereits zu verschiedenen Rochaden über die Hierarchiegrenzen hinweg gekommen ist. Die neue Amtsleiterin wird künftig Vorgesetzte sein von mehreren ihr bislang über- oder zumindest gleichgestellten Personen. Eine externe Stellenbesetzung hätte den Vorteil gehabt, dass die Amtsführung eine Aussensicht eingebracht hätte und Strukturen und Abläufe unbelastet hätte durchleuchten können.
- **Interessenkonflikte/Reputationsrisiken:** Nach wie vor sehr kritisch sah die GPK die potenziellen Interessenkonflikte, die namentlich in Bezug auf den aktuellen interimistischen Amtsvorsteher bestehen, dessen Lebenspartnerin als stellvertretende Direktorin der Strafvollzugsanstalt Thorberg arbeitet. Selbst wenn für gewisse Konstellationen, zum Beispiel ein allfälliger Ausfall des Thorberg-Direktors, klare Vorgaben und Ausstandsregeln bestehen, bleibt in den Augen der GPK diffus, wie Interessenkonflikte im konkreten Amtsallday verhindert werden. Nach Auffassung der GPK hat die Arbeit des interimistischen Amtsvorstehers praktisch immer mehr oder weniger direkte Auswirkungen auf die Justizvollzugsanstalt Thorberg. Wegen des offensichtlichen Potenzials für Interessenkonflikte war für die GPK die Ernennung des stellvertretenden Amtsvorstehers zum interimistischen Amtsvorsteher fragwürdig – selbst wenn damit nur eine Übergangsphase überbrückt wurde. Die GPK hätte es vorgezogen, wenn die Amtsleitung interimistisch von einer externen Person geführt worden wäre.

Die GPK forderte die POM dazu auf, die Kommission zu gegebener Zeit über die Erkenntnisse des externen Coachs zu informieren, der dem Thorberg-Direktor im Berichtsjahr zur Seite gestellt wurde. Die GPK wird ihre Beschäftigung somit auch im Jahr 2019 fortsetzen.

2.5.3 Nachnutzung ehemaliges Jugendheim Prêles

Die fehlende Wirtschaftlichkeit des Jugendheims Prêles, das nach einer 38,2 Mio. Franken teuren Erweiterung und Sanierung ungenügend ausgelastet gewesen war und geschlossen werden musste, veranlasste die GPK im Oktober 2015, die Ursachen, die zu dieser Situation geführt hatten, politisch aufzuarbeiten. Die Kommission legte im Bericht „Lehren für die Zukunft aus der Sanierung und Erweiterung des Jugendheims Prêles“, den der Grosse Rat am 24. November 2016 mit 132 Ja-Stimmen bei einer Gegenstimme zur Kenntnis nahm, über ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen Rechenschaft ab.

Der Umstand, dass für die Gebäulichkeiten des ehemaligen Jugendheims eineinhalb Jahre nach Kenntnisnahme des GPK-Berichts noch immer keine Nachnutzung gefunden werden konnte, liess die Kommission im Frühling des Berichtsjahrs aktiv werden. Die GPK stellte der POM eine Reihe von Fragen, die die POM ausführlich beantwortete. Gleichwohl konnte die POM die Vorbehalte der GPK nicht ausräumen. In einer Stellungnahme zuhanden der POM anerkannte die GPK zwar, dass für die landwirtschaftlichen Gebäude sowie die zwei Wohnhäuser am Standort

„La Praye“ rasch Anschlusslösungen gefunden worden seien. Dies treffe indes nicht zu für die Suche nach Nachnutzungsmöglichkeiten für den Standort „Châtillon“. Wenn sich die GPK die Aktivitäten der POM – unter Beizug der BVE – seit dem Schliessungsentscheid vergegenwärtige, werde deutlich, dass sich die POM jeweils nur mit einer einzigen Nachnutzungslösung intensiver beschäftigt habe. Zunächst habe die POM während fast eineinhalb Jahren die Absicht verfolgt, die leerstehenden Räumlichkeiten als Ausschaffungsgefängnis zu nutzen. Die kostspieligen Anforderungen des Bundesamtes für Justiz an eine solche Anstalt und das Hinauszögern des Entscheides des Straf- und Massnahmenvollzugskonkordates, ob in Prêles zusätzlich zu den kantonbernischen Plätzen auch Konkordatsplätze geschaffen werden sollen, hätten die POM von diesen Plänen abrücken lassen. In einer zweiten Phase habe der Kanton die Eignung der Infrastruktur für den Straf- und Massnahmenvollzug geprüft und sei dabei zum Schluss gekommen, dass diese erst mittelfristig – in Verbindung mit der Erstellung eines Neubaus auf den vorhandenen Landreserven – gegeben sein könnte. Mangels anderer geeigneter und wirtschaftlich nachhaltiger sowie rasch realisierbarer Nachnutzungen erwog die POM dann, den Standort „Châtillon“ Mitte 2019 als Rückkehrzentrum vorzusehen.

Die GPK stellte fest, dass die Fokussierung auf eine Option nicht dazu geführt hat, dass rascher eine Lösung gefunden werden konnte. Im Gegenteil: Es führte dazu, dass die POM nach Aufgabe eines bestimmten Plans die Suche immer wieder von neuem starten musste und so unnötig viel Zeit verloren ging. Die GPK hätte es begrüsst, wenn die POM unmittelbar nach dem Schliessungsentscheid 2016 eine breite Auslegeordnung vorgenommen hätte, indem sie alle möglichen Nutzungsoptionen zusammengetragen und anhand verschiedener Kriterien (Eignung der vorhandenen Infrastruktur, möglicher Realisierungszeitpunkt, mögliche Nutzungsdauer, Anpassungskosten, Risiken, Wirtschaftlichkeit, etc.) eine Beurteilung vorgenommen hätte, wie die leerstehenden Räumlichkeiten kurz-, mittel- und langfristig am besten hätten genutzt werden können. Denn ob der Standort „Châtillon“ 2019, drei Jahre nach dem Schliessungsentscheid, mit der Umwandlung in ein Rückkehrzentrum für abgewiesene Asylsuchende tatsächlich einer zweckmässigen und nachhaltigen Nutzung zugeführt werden kann, ist für die GPK alles andere als sicher. Inzwischen wird die vorgesehene Nachnutzung in einem politisch breit abgestützten Vorstoss auf jeden Fall in Frage gestellt (Motion 265-2018 „Auf Prêles als Rückkehrzentrum für abgewiesene Asylsuchende verzichten“).

Die POM reagierte auf die Stellungnahme der GPK ihrerseits mit einem Schreiben. Darin legt sie ausführlich dar, von welchen Überlegungen sie sich bei der Suche nach Nachnutzungen leiten liess. Das entscheidende Motiv für die ursprüngliche Idee, die Räumlichkeiten für ein Ausschaffungsgefängnis zu nutzen, sei gewesen, möglichst viele der Angestellten des Jugendheims ohne Unterbruch weiterbeschäftigen zu können. Ohne diese Bemühungen wären die Infrastrukturen des ehemaligen Jugendheims laut POM in den Liegenschaftsbestand des Kantons zurückgeführt worden und das Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) hätte unabhängig von der POM nach einer geeigneten Nachnutzung suchen müssen. Die POM führte zudem aus, dass die Fachleute des AGG überzeugt gewesen seien, dass für die Räumlichkeiten abgesehen von einer Nutzung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs kein anderweitiger kantonaler Bedarf bestehe und die Marktchancen für die Vermietung oder den Verkauf gering seien.

Die Kommission hat die Stellungnahme der POM zur Kenntnis genommen, bleibt aber bei ihrer Haltung, dass eine saubere Auslegeordnung nötig gewesen wäre, nachdem die Schliessung des Jugendheims beschlossen worden war.

2.5.4 Besuch Sozialamt

2017 stattete die GPK dem Sozialamt einen Besuch ab. Der Ausschuss führte den Besuch zweigeteilt durch, indem er sich zuerst mit Vertretern des Amtes traf und in einem zweiten Schritt mit

Vertretern der Direktion. Ziel dieses Vorgehens, das die GPK bei früheren Besuchen auch schon angewendet hatte, war es, beiden Seiten gebührend Platz und Gehör einzuräumen. Am Tag des Amtsbesuchs machten die Amtsvorsteherin und der stellvertretende Amtsvorsteher öffentlich, dass sie gekündigt hätten und das Sozialamt demnächst verlassen würden. Die beiden Abgänge passten zum Bild, das die GPK beim Amtsbesuch erhielt. Es wurde offenkundig, dass die Zusammenarbeit zwischen Amt und Direktion verbesserungsfähig ist. Nach einer vertieften Analyse der mündlichen Ausführungen beim Besuch forderte die GPK sowohl vom Sozialamt als auch von der Direktion weitere Unterlagen an. Nach Analyse aller zur Verfügung stehender Informationen gelangte die GPK Ende 2017 zu einer Reihe von Feststellungen, die sie der GEF und dem Sozialamt zusandte, mit der Aufforderung, dazu Stellung zu beziehen.

- Die GPK anerkannte, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in verschiedenen Verordnungen und Reglementen definiert sind und gelangte zum Schluss, dass diese einen klaren, zweckmässigen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen Direktion und Amt bilden.
- Handlungsbedarf sah die GPK bei der Umsetzung der Vorgaben: Die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt und der Direktion, namentlich dem Generalsekretariat, war zum Zeitpunkt des Besuchs durch die GPK stark belastet. Die GPK nahm mit Besorgnis zur Kenntnis, wie Sozialamt und Direktion eher gegen- als miteinander arbeiteten. Eines der grundlegenden Probleme bestand nach Auffassung der GPK darin, dass die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen Direktion und Amt verwischt waren. Es ist nicht stufengerecht, wenn sich das Generalsekretariat beispielsweise in die Ausarbeitung von Einzelverfügungen der Opferhilfe einmischt. Dies widerspricht nicht nur der Forderung nach Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand (vgl. Art. 24 Abs. 2 Bst. e OrG), sondern wird möglicherweise auch dem Führungsgrundsatz, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zweckmässig zu delegieren (vgl. Art. 24 Abs. 2 Bst. d OrG) nicht ausreichend gerecht. Die intensive Einflussnahme der Direktion im Bereich der Opferhilfe ist auch darum nicht nachvollziehbar, weil der von der Direktion vorgegebene Zielwert für diese Abteilung (Zahl der Beschwerden liegt im Verhältnis der Gesamtzahl an Verfügungen unter zehn Prozent) in allen drei Quartalen des Jahres 2017 erreicht worden war und sich daraus kein zwingender Handlungsbedarf aus der übergeordneten Sicht der Direktion ableiten liess.
- Eine Verwischung der Verantwortlichkeit erkannte die GPK auch bei der Ausarbeitung des Sozialhilfegesetzes. Ein erstes Aussprachepapier des Sozialamtes wurde vom Regierungsrat zurückgewiesen. In der Folge nahm sich das Generalsekretariat dem Geschäft an und erarbeitete ein zweites Aussprachepapier. Dies, obwohl in der Geschäftsordnung der GEF festgehalten ist, dass es in der Verantwortung der Ämter liegt, Regierungsratsgeschäfte „unterschriftsreif“ vorzubereiten (vgl. Art. 16 GO GEF).
- Dass unter solchen Umständen – kombiniert offenbar mit fehlender Wertschätzung – die Motivation der Mitarbeitenden des Sozialamtes gelitten hatte, war für die GPK nachvollziehbar. Eine Fluktuation von über zehn Prozent und der Weggang der ganzen Amtsleitung warfen nach Auffassung der GPK Fragen auf – zumal sich die GEF im Leitbild dazu verpflichtet hat, eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit zu erreichen.

Im Berichtsjahr wertete die GPK die Stellungnahmen von GEF und Sozialamt aus. Die GEF betonte, dass die Instrumente zur betriebswirtschaftlichen Führung im Sozialamt nur in Ansätzen vorhanden seien und unbedingt ausgebaut werden müssten. Kein Verständnis hatte der Gesundheits- und Fürsorgedirektor für die Kritik an der Ausarbeitung der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes. Es verstehe sich von selbst, dass er andere Wege beschreiten müsse, wenn ein von den entsprechenden Fachämtern vorbereitetes Papier vom Regierungsrat wegen ungenügender Qualität zurückgewiesen würde. Generell diene es der Qualität, wenn sich verschiedene fach-

kompetente Personen in der Direktion zu einem Dossier äussern. Das Sozialamt verzichtete darauf, materiell Stellung zu nehmen. Der interimistische Amtsvorsteher äusserte jedoch Bereitschaft, der GPK auf deren Wunsch hin nach Abschluss seines befristeten Mandats zur Zusammenarbeit des Amts mit der Direktion Bericht zu erstatten. Er tat dies Mitte Jahr, indem er der Kommission Auszüge aus seinem Abschlussbericht zukommen liess, den er im Mai 2018 dem Gesundheits- und Fürsorgedirektor übergeben hatte. Dessen Ausführungen bestätigten die Feststellungen der GPK von Ende 2017 und zeigten auf, dass auch ein halbes Jahr nach dem Besuch immer noch Handlungsbedarf bestand. Um die Aufgabenteilung zwischen Direktion und Amt zu verbessern, brauche es von beiden Seiten ein entsprechendes Verständnis sowie vom Generalsekretariat zusätzliche Veränderungsbereitschaft.

Die GPK entschied, vorerst abzuwarten, wie die GEF die Empfehlungen umsetzt. 2019 oder 2020 will sie die Situation im Amt im Rahmen einer Nachkontrolle erneut überprüfen.⁹

2.5.5 Aufsichtsrolle des Kantons im Bereich der Spitex

Der medial ausgetragene Konflikt zwischen der operativen und strategischen Führung der Spitex Bern führte im Februar des Berichtsjahres dazu, dass eine öffentliche Diskussion über die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Bereich Spitex angestossen worden ist. Aufgrund dieser Ereignisse hat die GPK beschlossen, sich mit der Aufsichtspflicht des Kantons über Spitex-Organisationen zu befassen. Zu diesem Zweck bat die Kommission die GEF, ihr darzulegen, welche Aufsichtspflichten die Direktion im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause hat und wie sie diese wahrnimmt respektive wahrgenommen hat. Da die GEF im Februar des Berichtsjahres kommuniziert hatte, eine Sonderprüfung der Spitex-Organisationen vorzunehmen, entschied die GPK ausserdem, den entsprechenden Bericht einzufordern.

Gestützt auf eine Analyse der erhaltenen Antworten der GEF konnte die GPK feststellen, dass sich die Aufsichtspflicht des Kantons im Bereich Hilfe und Pflege zu Hause in drei Bereiche gliedern lässt. Im Rahmen der präventiven Aufsicht prüft der Kanton, ob eine Spitex-Organisation eine Betriebsbewilligung erhält. Risikobasiert erfolgen die begleitende Aufsicht und die finanzielle Aufsicht über die Organisationen, die als Leistungsvertragspartner und Staatsbeitragsempfänger unter anderem auch dem Staatsbeitragsgesetz (StBG) unterliegen. Ebenso nahm die GPK zur Kenntnis, dass das Alters- und Behindertenamt (ALBA) beschlossen hatte, den Bereich der ambulanten Pflege in die Konzepterarbeitung zur begleitenden Aufsicht im stationären Bereich aufzunehmen. Gemäss Ansicht der GPK könnte ein solches Konzept dazu beitragen, Lücken in der teilweise risikobasierten Aufsicht zu schliessen und eine Gesamtübersicht über die Aufsichtstätigkeit des Kantons im ambulanten wie auch stationären Pflegebereich zu ermöglichen.

Ende des Berichtsjahres erhielt die GPK den Ergebnisbericht über die Finanzprüfung der Spitex Genossenschaft Bern und der Spitex Seeland AG, welchen die GEF bei der KPMG AG in Auftrag gegeben hatte. Die Auswertung der Ergebnisse wird die GPK 2019 vornehmen, weshalb sie im nächsten Tätigkeitsbericht über ihre Erkenntnisse berichten wird.

⁹ Der Regierungsrat hält in seiner Stellungnahme (siehe Erläuterung dazu in der Fussnote 2) fest, dass es bei den von der GPK dargestellten Friktionen „in keiner Art und Weise um kompetenzüberschreitende Einflussnahme“ gegangen sei, sondern vielmehr darum, fachliche Kompetenzen in der Direktion zusammenzubringen und Grundlagen zu klären. So sei im Bereich der Opferhilfe beispielsweise eine konsolidierte Verständigung erreicht worden, wie bei Gesuchstellenden für Opferhilfe vorzugehen sei, die gleichzeitig rechtskräftig verurteilte Täter des in Fragen stehenden Ereignisses seien. Mit dem Amtsantritt der neuen Führung des Sozialamtes im ersten Semester 2018 habe sich die Zusammenarbeit zwischen Direktion und Amt stark verbessert. Sie sei heute von gegenseitigem Vertrauen geprägt.

2.5.6 Justizvollzugsstrategie

Die GPK hatte bei der Beschäftigung mit einem Prüfbericht der Finanzkontrolle zur finanziellen Steuerung der Konkordatsanstalten vor einigen Jahren entschieden, sich vorzubehalten, zur Justizvollzugsstrategie bei deren Vorliegen einen Mitbericht zu verfassen. Der Regierungsrat hatte gegenüber dem Grossen Rat mehrmals und über verschiedene Kanäle in Aussicht gestellt, dass sich das Parlament zu dieser Strategie äussern könne. Überraschend entschied der Regierungsrat Anfang 2018, die Strategie dem Grossen Rat nicht vorzulegen. Stattdessen stellte die POM in vier von acht ständigen Kommissionen, darunter auch der GPK, die Justizvollzugsstrategie separat vor. Nach dieser Präsentation entschied die GPK, sich dafür einzusetzen, dass die Strategie dem Grossen Rat wie ursprünglich geplant unterbreitet wird. Kurze Zeit darauf wurde allerdings ein parlamentarischer Vorstoss mit derselben Forderung¹⁰ eingereicht. Die GPK entschied deshalb nach zwei Gesprächen mit den Kommissionspräsidenten von Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission, Sicherheitskommission und Finanzkommission, darauf zu verzichten, selber entsprechende Forderungen zu stellen, sondern sich im Rahmen der Beratung des entsprechenden Vorstosses für die Überweisung auszusprechen. Das tat der GPK-Präsident in der Septembersession, als er in seinem Votum Bezug nahm auf das Argument des Regierungsrates in der Vorstossantwort, wonach die Debatte über die Justizvollzugsstrategie die Umsetzung um mindestens ein Jahr verzögern werde. Der GPK-Präsident wies darauf hin, dass eine Lehre aus dem Fall des Jugendheims Prêles darin bestehen müsse, sich zeitlich nicht unter Druck setzen zu lassen. Er sprach sich klar dafür aus, die Strategie dem Grossen Rat vorzulegen. Der Grosse Rat überwies diese Forderung mit 89 Ja-Stimmen, 52 Nein-Stimmen bei vier Enthaltungen. Die Justizvollzugsstrategie soll nun 2019 zusammen mit der sogenannten Masterplanung dem Grossen Rat vorgelegt werden.

2.5.7 Aufsicht über die kantonale Staatsschutzfähigkeit

a) Berichterstattung 2017

Im Berichtsjahr erhielt der zuständige Ausschuss zum zweiten Mal nicht nur den Tätigkeitsbericht der Kantonspolizei über die kantonalen Staatsschutzaktivitäten, sondern auch den Aufsichtsbericht des internen Kontrollorgans, das verkörpert wird durch den stellvertretenden juristischen Generalsekretär der POM. Wie im Vorjahr führte der Ausschuss auf der Basis der beiden Berichte ein Vertiefungsgespräch mit Vertretern der POM durch. Die Fragen des Ausschusses thematisierten unter anderem die Zusammenarbeit der kantonalen Dienstaufsicht mit der neu geschaffenen Unabhängigen Aufsichtsbehörde auf Bundesebene oder den Stand der Migration der Staatsschutz-Daten vom kantonalen System auf die eidgenössische Plattform INDEX NDB.

Die Kommission, die vom Ausschuss summarisch über die Berichterstattung und das Vertiefungsgespräch informiert worden war, stellte im August in einer Stellungnahme zuhanden der POM fest, dass sich das neue Aufsichtsregime gut einzuspielen scheine und man auf gutem Weg sei, das übergeordnete Ziel, die Aufsicht im Bereich Staatsschutz substanziell zu stärken, mit den vorgenommenen Anpassungen zu erreichen. Die Kommission regte aufgrund der Ausführungen zu einem konkreten Einzelfall an, dass bei stritten Datenschutzfällen künftig der Datenschutzbeauftragte um seine Meinung angefragt werde. Ferner stellte die GPK fest, dass das interne Kontrollorgan de facto nicht damit rechne, jemals eine Verletzung der rechtlichen Vorgaben durch die Angestellten des Fachbereichs Staatsschutz feststellen zu können und es auch völlig offen sei, welche Konsequenzen dies nach sich ziehen würde.

Die POM äusserte sich in einer Stellungnahme im September zum Schreiben der GPK und bezog sich vor allem auf den Vorwurf, dass das Vorgehen bei Feststellen einer Rechtsverletzung

¹⁰ Motion 24-2018: BDP (Luginbühl): Die Justizvollzugsstrategie ist dem Grossen Rat vom neuen Regierungsrat vorzulegen

offen sei. Sie wies darauf hin, dass trotz Intensivierung der Aufsichtstätigkeit keine Rechtsverletzungen zu Tage gefördert worden seien. Das zeige, dass die rechtlichen Vorgaben offensichtlich bekannt seien und die Sensibilisierung mit der erhöhten Aufsicht gewachsen sei. Falls die Dienstaufsicht eine bestimmte Aktivität in Frage stellen würde, erfolge zunächst der Austausch des Kontrollorgans mit dem Vollzugsorgan, in einem zweiten Schritt mit der unabhängigen Aufsichtsbehörde des Bundes. Der Austausch mit der Datenschutzaufsichtsstelle sei „im Einzelfall“ ebenfalls möglich. Letztlich liege der Entscheid beim Polizeidirektor. Die GPK hat Kenntnis davon genommen, dass der Ablauf für die Dienstaufsicht in den zentralen Punkten geklärt ist. Mit Befriedigung hat die Kommission auch festgestellt, dass die POM bei der Beurteilung von rechtlich heiklen Fällen bereit ist, sich mit der Datenschutzaufsichtsstelle auszutauschen.

Die POM äusserte sich in ihrer Stellungnahme vom September auch zum Fehlen bestimmter statistischer Daten, die die GPK in ihrer Stellungnahme kritisiert hatte. In der Geschäftskontrolle des kantonalen Systems habe der Bezug eines Berichts zur Beobachtungsliste erfasst und ausgewiesen werden können. Im neuen Informationssystem des Bundes sei diese Zuweisung nicht mehr vorgesehen. Dies verunmögliche es dem kantonalen Vollzugsorgan, eine statistische Erhebung vorzunehmen. Diese Erklärung war für die GPK nicht stichhaltig, wie sie der POM in einem abschliessenden Schreiben mitteilte. Statistische Angaben zur Anzahl Fälle, die der Kanton gestützt auf die Auftragsliste bearbeitet, solchen, die er aufgrund der Beobachtungsliste bearbeitet, und solchen, die er aus eigenem Antrieb verfolgt, sind nach Auffassung der GPK nicht nur für die Oberaufsicht wichtig, sondern stellen auch eine entscheidende Grundlage für die Ausübung der Dienstaufsicht dar. Solche Kennzahlen müssen nach Ansicht der GPK unabhängig davon erhoben werden können, wie das Geschäftsablagensystem beim Bund ausgestaltet ist.

b) Interkantonaler Austausch

Im Berichtsjahr wandte sich die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) der eidgenössischen Räte, die für die Oberaufsicht über den Nachrichtendienst des Bundes verantwortlich ist, mit einem Schreiben an alle kantonalen Oberaufsichtsorgane. Mit der als Folge des neuen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) geschaffenen unabhängigen Aufsichtsbehörde gibt es zwischen Bund und Kantonen eine neue Schnittstelle. Die GPDel äusserte im Schreiben darum ihr Interesse zu erfahren, wie die Kantone die Zusammenarbeit mit der unabhängigen Aufsichtsbehörde beurteilen. Sie regte überdies an, einen systematischen Kontakt mit interessierten Oberaufsichtsorganen aus den Kantonen aufzubauen. Die GPK des Kantons Bern begrüsst diesen Vorschlag in einem Schreiben an die GPDel. Dies deshalb, weil sich auch in Bezug auf die Datenbearbeitungssysteme der Bedarf ergeben könnte, Aktivitäten der Oberaufsichtsorgane vermehrt zu koordinieren und sich abzusprechen. Die GPK befürchtet nämlich, dass sich die Bestimmung im NDG wonach die Kantone über keine eigenen Datensammlungen mehr verfügen (Art. 46 Abs. 1 NDG), mittelfristig negativ auf das Funktionieren und den Umfang der kantonalen Dienst- und Oberaufsicht auswirken könnte.

Im Weiteren nutzte die GPK das Schreiben, um die GPDel auf Sachverhalte hinzuweisen, die diese im Rahmen ihrer Prüfungen allenfalls berücksichtigen könnte. Die GPK warf dabei insbesondere die Frage auf, wie die Einhaltung der Löschrufen während der Migrationsphase der Daten vom kantonalen System ins nationale System gesichert werde.

Die GPDel kündigte an, den Hinweisen der GPK nachgehen zu wollen. Der Austausch mit den kantonalen Oberaufsichtsgremien ist für 2019 geplant.

2.5.8 Weitere Aktivitäten

- **Abu Ramadan:** 2017 hatte die GPK beschlossen, den Umgang mit dem Fall von Abu Ramadan, in der Öffentlichkeit als „Bieler Hassprediger“ bekannt, seitens der kantonalen Behörden zu untersuchen und kam dabei zu verschiedenen Feststellungen. Zwar hatte die GPK keinen weiteren Handlungsbedarf ihrerseits festgestellt, allerdings hatte sie den Regierungsrat gebeten, sie über die Umsetzung der getroffenen Massnahmen, die Ergebnisse der Untersuchung der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland sowie die Aktivitäten des Nachrichtendienstes im Zusammenhang mit Abu Ramadan zu informieren (vgl. GPK Tätigkeitsbericht 2017, S. 30 f.). Im Mai des Berichtsjahres wurde die GPK von der POM in der Folge darüber informiert, dass die vorgesehenen Massnahmen alle eingeleitet oder bereits abgeschlossen werden konnten. Ausserdem sei eine via Staatssekretariat für Migration (SEM) beim Bundesamt für Polizei eingereichte Anfrage zur Einschätzung der möglichen Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit durch Abu Ramadan in Bearbeitung. Ebenso nahm die GPK zur Kenntnis, dass das Strafverfahren gegen Abu Ramadan noch nicht abgeschlossen ist und die POM wieder informieren werde, sobald neue Informationen zum Strafverfahren vorliegen. Entsprechend wird die GPK frühestens im nächsten Tätigkeitsbericht über allfällige Neuerungen sowie Feststellungen berichten können.
- **Neubesetzung strategische Führung Insel:** Nachdem die GEF im September 2017 darüber informiert hatte, wer den bisherigen Verwaltungsratspräsidenten der Insel Gruppe ersetzen würde, sorgte im Berichtsjahr dann die Schlagzeile, dass dieselbe Person auch CEO der Insel Gruppe werde, für grosse politische Aufruhr. Die Kommission machte sich Gedanken, ob und wenn ja wie sie das Thema aufarbeiten solle. In dieser Zeit wurde aus den Reihen des Parlaments ein Vorstoss eingereicht (Motion 18-2018), der verlangte, dass Doppelmandate bei den kantonalen Spitälern nicht zulässig sein sollen. In der Junisession 2018 überwies der Grosse Rat die Forderung mit 132 Ja-Stimmen 14 Nein-Stimmen und zwei Enthaltungen als Postulat. Angesichts des klaren Auftrags des Parlaments sah die GPK keine Veranlassung, sich mit dem Doppelmandat und dessen Zustandekommen zusätzlich vertiefter auseinanderzusetzen.

3 Vorberatung von Berichten im Bereich der Oberaufsicht

Die GPK hat in Ausübung ihrer Funktion als Organ der Oberaufsicht (vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. c GO) nachfolgende Berichte zuhanden des Grossen Rates vorberaten:

- Tätigkeitsbericht der Datenschutzaufsichtsstelle 2017 (Junisession)
- Tätigkeitsbericht der Parlamentsdienste 2017 (Junisession)

Die Kommission stellte in beiden Fällen Antrag auf Kenntnisnahme. Der Grosse Rat nahm beide Berichte einstimmig zur Kenntnis.

4 Vorstösse

4.1 Eingereichte Vorstösse

Die GPK hat im Berichtsjahr keine parlamentarischen Vorstösse eingereicht.

4.2 Behandelte Vorstösse

Der Grosse Rat hat im Berichtsjahr keine Vorstösse der GPK behandelt.

5 Koordination und Mitwirkung zwischen den Kommissionen

Das Parlamentsrecht verlangt von den Kommissionen, dass sie ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen (vgl. Art. 30 GRG). Das Gesetz führt verschiedene Möglichkeiten auf, wie das geschehen kann. Im Berichtsjahr hat die Kommission von folgenden Möglichkeiten Gebrauch gemacht:

5.1 Gemeinsame Sitzungen gemäss Artikel 30 Absatz 1 GRG

Nebst informellen Absprachen kam es im Berichtsjahr zu folgenden gemeinsamen Sitzungen mit Vertretern anderer Kommissionen:

Teilnehmer	Anlass	Verweis
Ausschuss FIN/VOL/ERZ mit Ausschuss FIN/POM/ICT der FiKo	Jährliches Informatikgespräch	Kapitel 3.3.1
Ausschuss FIN/VOL/ERZ mit Ausschuss FIN/POM/ICT der FiKo	Austausch über Beurteilung der beiden kantonsweiten Informatikprojekte IT@BE und ERP	Kapitel 3.3.1
Präsidium der GPK mit Präsidium SiK	Abklärung für Bedarf der Teilnahme an SiK-Sitzung	
Präsidium der GPK mit SiK	Präsentation der Arbeit der GPK und Abgrenzung zwischen Sachbereichskommissionen und GPK	
Präsidium der GPK mit Präsidien von SiK, FiKo und BaK	Klärung des weiteren Vorgehens in Sachen Justizvollzugsstrategie (2 mal)	Kapitel 3.5.6
Präsidium GPK – Präsidium GSoK	Absprache über Zuständigkeit im Geschäft Spitzex	Kapitel 3.5.5

5.2 Abgabe einer Stellungnahme gemäss Artikel 30 Absatz 4 GRG

In drei Fällen hat die GPK zuhanden einer anderen Kommission eine Stellungnahme abgegeben:

- Stellungnahme zuhanden der Sicherheitskommission (SiK) betreffend Bericht Sportstrategie (Januar, vgl. dazu Kapitel 3.3.9)
- Stellungnahme zuhanden der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) betreffend Teilrevision des Wasserversorgungsgesetzes (Dezember, vgl. dazu Kapitel 3.4.9)
- Stellungnahme zuhanden der Justizkommission (JuKo) betreffend Ungleichbehandlung der Staatsanwaltschaft von Strafanzeigen (August, vgl. dazu Kapitel 3.1.4)

6 Ausblick

Im Berichtsjahr konnte die Kommission nicht nur einige kleinere Überprüfungen abschliessen, auch bei der anspruchsvollen Untersuchung zur Abschreibung des Wasserbauplans „Aarewasser“ konnte die Kommission den Grossteil des Arbeitsaufwands bewerkstelligen. Die GPK hofft

darum, dass sie 2019 neue Themen aufgreifen und eigene Schwerpunkte setzen kann. Für die Kommission, bei der es im Zusammenhang mit dem Legislaturwechsel zu zahlreichen personellen Veränderungen gekommen ist, wird es darum gehen, die bisherige Oberaufsichtspraxis zu festigen und zugleich neue Ansätze zu verfolgen.

7 Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Tätigkeitsbericht 2018 zur Kenntnis zu nehmen.

Bern, 2. Mai 2019

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission:

Der Präsident: P. Siegenthaler

Der Sekretär: M. Ehrler

ANHANG – Personelle Zusammensetzung und Beanspruchung der GPK

1) Zusammensetzung der Kommission

Im Berichtsjahr gab es eine grosse personelle Erneuerung in der Kommission. Für Samuel Graber (SVP), der per Ende 2017 aus der GPK zurückgetreten war, rückte Andrea Gschwend (SVP) mit Beginn des Berichtsjahrs in die Kommission nach. Im Zusammenhang mit dem Legislaturwechsel trat sie mit sieben weiteren Mitgliedern aus der Kommission aus. Es waren dies: Melanie Beutler (EVP), Erich Feller und Marianne Schenk (beide BDP), Peter Flück (FDP) sowie Moritz Müller, Fritz Reber und Walter Sutter (alle SVP). Ersetzt wurden sie durch Roland Benoit, Barbara Josi und Ueli Gfeller (alle SVP), Peter Dütschler und Hans-Rudolf Vogt (beide FDP), Beatrice Eichenberger und Peter Gerber (beide BDP) sowie Tom Gerber (EVP).

Name	Fraktion	In der GPK seit
Benoit Roland	SVP	2018
Boss Martin	Grüne	2016
Dütschler Peter	FDP	2018
Egger Martin	glp	2015
Egger Ulrich	SP/JUSO/PSA	2017
Eichenberger Beatrice	BDP	2018
Fuhrer Regina	SP/JUSO/PSA	2017
Gerber Peter	BDP	2018
Gerber Tom	EVP	2018
Gfeller Ueli	SVP	2018
Josi Barbara	SVP	2018
Leuenberger Samuel	SVP	2017
Ruchti Fritz (Vizepräsident)	SVP	2014
Sancar Hasim	Grüne	2014
Siegenthaler Peter (Präsident)	SP/JUSO/PSA	2014
Vogt Hans-Rudolf	FDP	2018
Zryd Andrea	SP/JUSO/PSA	2014

2) Beanspruchung der Kommission

Das Plenum der Geschäftsprüfungskommission trat zu zehn ordentlichen und zwei ausserordentlichen Sitzungen zusammen (sowohl Halb- als auch Ganztagesitzungen).

Daneben fanden total 40 Sitzungen von Ausschüssen oder ad-hoc-Delegationen statt. Die grösste Sitzungskadenz wies der Ausschuss FIN/VOL/ERZ mit durchschnittlich einer Sitzung pro Monat auf.

Die Zahl der Sitzungen blieb im Vergleich zum Vorjahr konstant.

Abkürzungsverzeichnis

ADT	Abbau, Deponie, Transport	JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
AGG	Amt für Grundstücke und Gebäude	JuKo	Justizkommission
AJV	Amt für Justizvollzug	KDSG	Datenschutzgesetz (BSG 152.04)
ALBA	Alters- und Behindertenamt	KFKG	Gesetz über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz) (BSG 622.1)
AMG	Arbeitsmarktgesetz (BSG 836.11)	KoTrA	Konzept Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben
AMKBE	Arbeitsmarktkontrolle Bern	KV	Verfassung des Kantons Bern (BSG 101.1)
ARGE	Arbeitsgemeinschaft	LANAT	Amt für Landwirtschaft und Natur
ASP	Abteilung für Strukturverbesserung und Produktion	MBA	Mittelschul- und Berufsbildungsamt
BaK	Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission	NDG	Nachrichtendienstgesetz
BBSA	Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht	OAK	Oberaufsichtskommission
BBSAG	Gesetz über die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BSG 212.223)	OeHE	Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern
BFH	Berner Fachhochschule	OrG	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) (BSG 151.01)
BGSA	Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (SR 822.41)	PERSISKA	Personal- und Informationssystem des Kantons
BKW	Bernische Kraftwerke	PG	Personalgesetz (BSG 153.01)
BKWG	Gesetz über die Beteiligung des Kantons an der BKW AG (BSG 741.3)	POM	Polizei- und Militärdirektion
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion	REVOS	Revision Volksschulgesetz
ERP	Enterprise Ressource Planning (Planung der Unternehmensressourcen)	RFB VV	Versuchsverordnung über die Erweiterung des Wirkungskreises des Rats für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel auf den Verwaltungskreis Biel/Bienne
ERZ	Erziehungsdirektion	SLG	Gesetz über die sozialen Leistungsangebote
eUmzug VV	Versuchsverordnung zum elektronischen Umzug	STS AG	Spital Simmental-Thun-Saanenland AG.
FiKo	Finanzkommission	SZB AG	Spitalzentrum Biel AG
FIN	Finanzdirektion	SEM	Staatssekretariat für Migration
FIS	Finanzinformationssystem	SiK	Sicherheitskommission
FK	Finanzkontrolle	STA	Staatskanzlei
FLG	Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (BSG 620.0)	StBG	Staatsbeitragsgesetz (BSG 641.1)
FMI	Spitäler Frutigen Meiringen Interlaken	UPI	Unabhängigen Prüfung der Informatik
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion	VKU	Verhältnis des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen
GO	Geschäftsordnung des Grossen Rates (BSG 151.211)	VOL	Volkswirtschaftsdirektion
GO GEF	Geschäftsordnung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion	VRPG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (BSG 155.21)
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte	WEKO	Wettbewerbskommission
GPK	Geschäftsprüfungskommission	WGS	Departement Wirtschaft, Gesundheit, Soziale Arbeit der BFH
GRG	Gesetz über den Grossen Rat (BSG 151.21)	ZPK	Zentrum Paul Klee
GSoK	Gesundheits- und Sozialkommission		
GVB	Gebäudeversicherung Bern		
HSM	Zentrum für Hören und Sprache in Münchenbuchsee		
ICT	Information and Communications Technology		
IG	Informationsgesetz (BSG 107.1)		
IKS	Internes Kontrollsystem		
IV	Informationsverordnung (BSG 107.111)		

Justizkommission

Commission de justice

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Justizkommission

Tätigkeitsbericht 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Tätigkeit der Justizkommission	3
1.1	Oberaufsicht über das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die Generalstaatsanwaltschaft.....	3
1.1.1	Allgemeines	3
1.1.2	Evaluation der Justizreform II und Revision der Justizverfassung	3
1.1.3	Voranschlag 2019 / Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 der Justiz	3
1.1.4	Geschäftsbericht sowie Tätigkeitsbericht 2018 der Justiz	4
1.1.5	Bewilligung von Nebenbeschäftigungen.....	4
1.2	Vorbereitung der Richterwahlen.....	4
1.3	Vorberatung von Erlassen	5
1.4	Kredite und Ausgabenbewilligungen der Justiz.....	5
1.5	Beratung von Straferlassgesuchen	6
1.6	Beratung und Behandlung von Petitionen und Eingaben	6
2	Antrag der Justizkommission	6
ANHANG – Personelle Zusammensetzung und Beanspruchung der Justizkommission		7
1)	Zusammensetzung und Organisation der Justizkommission.....	7
2)	Beanspruchung der Justizkommission.....	10

Die Justizkommission (JuKo) orientiert mit vorliegendem Bericht gemäss Artikel 50 Absatz 4 der Geschäftsordnung¹ über ihre Tätigkeit nach Artikel 38 GO.

1 Tätigkeit der Justizkommission

1.1 Oberaufsicht über das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die Generalstaatsanwaltschaft

1.1.1 Allgemeines

Die JuKo nahm im Jahr 2018 im Auftrag des Grossen Rates die Aufsicht über die Geschäftsführung der obersten kantonalen Gerichte (Obergericht, Verwaltungsgericht) sowie der Generalstaatsanwaltschaft wahr². Nicht Bestandteil der Aufsicht ist die Würdigung der Rechtsprechung der Gerichte. Vielmehr gilt die Aufsicht der Kontrolle, ob die Geschäftsführung der genannten Justizbehörden gesetzeskonform erfolgt. Gleichzeitig muss im Rahmen der Aufsicht sichergestellt werden, dass die Behörden über die notwendigen Ressourcen und adäquaten Arbeitsbedingungen verfügen, um den Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Rechtsprechung innert der gesetzlichen Fristen erfüllen zu können.

Die beaufsichtigten Gerichtsbehörden wurden von den zuständigen Kommissionsausschüssen im Berichtsjahr einmal besucht. Die Berichterstattung über diese Besuche floss in die Berichte der JuKo über den Geschäfts- und den Tätigkeitsbericht 2017 der Justiz³ ein und wurde in der Junisession und der Novembersession 2018 im Grossen Rat behandelt.

Die Vorberatung des Geschäftsberichts inklusive Tätigkeitsbericht der Justiz einerseits, sowie des Voranschlags mit Aufgaben- und Finanzplan der Justiz andererseits, bildeten im Frühjahr und im Herbst die Schwergewichte der Kommissionstätigkeit.

Die JuKo hat sich im Berichtsjahr mit den folgenden Themen befasst:

1.1.2 Evaluation der Justizreform II und Revision der Justizverfassung

Die Umsetzung der Evaluation der Justizreform II und die Revisionsarbeiten an der Kantonsverfassung betreffend die Justiz wurden per 1. Januar 2018 zusammengeführt und stehen unter der Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK). Im Herbst 2018 wurde die JuKo anlässlich des trilateralen Treffens zwischen JuKo, Regierungsrat und Justizleitung über den Stand der Arbeiten informiert. Der Grosse Rat wird voraussichtlich in der Sommersession 2020 dieses Geschäft beraten.

1.1.3 Voranschlag 2019 / Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 der Justiz

Wie schon in den Vorjahren führten die Geschäftsleitung der JuKo und die Justizleitung während des sogenannten Budgetprozesses einen intensiven Dialog.

Der Voranschlag 2019 / Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 der Justiz (VA 2019 / AFP 2020-2022) zeigte im Vergleich zu den Vorjahren gewisse Schwankungen. In ihrem Bericht zum VA

¹ Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO; BSG 151.211).

² Art. 78 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1), Art. 4 des Gesetzes über den Grossen Rat vom 4. Juni 2014 (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21) und Art. 38 Abs. 2 Bst. a GO.

³ Bericht der JuKo vom 17.10.2018 zum Geschäftsbericht 2017 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie Bericht der JuKo vom 02.05.2018 zum Tätigkeitsbericht 2017 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft und zu den Aufsichtsbesuchen 2018.

2019 / AFP 2020-2022 legte die JuKo insbesondere Schwerpunkte auf die Auswirkungen von Neuerungen und Änderungen der Bundesgesetzgebungen, auf die Sachaufwendungen und Entgelte und auf die Personalkosten. Die Gründe dafür konnte die Justizleitung der JuKo nachvollziehbar aufzeigen⁴.

Anlässlich der Vorberatung des VA 2019 / AFP 2020-2022 fand im Oktober 2018 das trilaterale Treffen zwischen der JuKo, dem Regierungsrat und der Justizleitung statt. Nebst der Umsetzung der Evaluation der Justizreform II und die Revisionsarbeiten an der Kantonsverfassung betreffend die Justiz (vgl. vorne Kap. 1.1.2) wurde auch über einige Aspekte der Digitalisierung im Bereich der Justiz informiert.

Der VA 2019 / AFP 2020-2022 wurde vom Grossen Rat in der Novembersession 2018 genehmigt.

1.1.4 Geschäftsbericht sowie Tätigkeitsbericht 2018 der Justiz

Im Frühjahr 2018 nahm die JuKo den Rechnungsabschluss 2017 der Justiz entgegen. Der Saldo der Rechnung lag nur CHF 0.2 Millionen unter dem Saldo des Budgets, was sehr erfreulich war. Die Zahlen basieren seit Januar 2017 auf dem neuen Rechnungsstandard des Kantons Bern HRM2. Da die Zahlen neu nach anderen Kriterien berechnet werden, liessen sie sich im Berichtsjahr deshalb nur bedingt mit den Zahlen der vorherigen Jahre vergleichen.

Anlässlich der Aufsichtsbesuche 2018 liess sich die JuKo von der Justiz über verschiedene Themenbereiche im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht und Tätigkeitsbericht 2017 näher informieren⁵.

1.1.5 Bewilligung von Nebenbeschäftigungen⁶

Die hauptamtlichen Mitglieder von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft sollen ihr Amt unabhängig ausüben und ihre Arbeitskraft möglichst uneingeschränkt in den Dienst der bernischen Justiz stellen. Die Ausübung aller Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämter (während und ausserhalb der Arbeitszeit) ist für die voll- und teilzeitlich tätigen Richterinnen und Richter des Obergerichts und des Verwaltungsgericht sowie für die hauptamtlichen Mitglieder der Generalstaatsanwaltschaft bewilligungspflichtig.

Im Berichtsjahr hat die JuKo in Anwendung ihrer Grundsätze 5 Gesuche um Bewilligung einer Nebenbeschäftigung oder eines öffentlichen Amtes behandelt. Sämtliche Gesuche wurden bewilligt.

1.2 Vorbereitung der Richterwahlen⁷

Für die Vorbereitung der Richterwahlen hat die JuKo einen ständigen Ausschuss, den Ausschuss IV, eingesetzt. Im Ausschuss IV ist jede grossrätliche Fraktion mit je einem Mitglied vertreten. Hauptaufgabe des Ausschusses IV ist die Abgabe der Wahlempfehlung. So beurteilt er sämtliche Bewerberinnen und Bewerber gestützt auf die Bewerbungsdossiers, die eingeholten Stellungnahmen⁸, die Vorselektion und die Bewerbungsgespräche. In diesem Zusammenhang ist gerade das Einholen von Stellungnahmen bei den entsprechenden Gerichtsbehörden sowie wei-

⁴ Vgl. für weitere Details sowie zu weiteren Schwerpunkten der JuKo den Bericht der JuKo vom 17.10.2018 zum Voranschlag 2019 und zum Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft.

⁵ Vgl. zum Ganzen auch Bericht der JuKo vom 17.10.2018 zum Geschäftsbericht 2017 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie Bericht der JuKo vom 02.05.2018 zum Tätigkeitsbericht 2017 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft und zu den Aufsichtsbesuchen 2018.

⁶ Art. 38 Abs. 2 Bst. e GO.

⁷ Art. 38 Abs. 2 Bst. c GO.

⁸ Die Stellungnahmen werden insbesondere beim Obergericht, Verwaltungsgericht, bei der Generalstaatsanwaltschaft, dem bernischen Anwaltsverband und dem Verein bernischer Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eingeholt (Art. 21a des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

teren Instanzen ein wesentliches Kriterium im ganzen Wahlvorbereitungsverfahren. Dabei ist der Ausschuss IV darauf angewiesen, dass die Instanzen ihre Stellungnahmen klar und begründet abfassen.

Im Laufe des Berichtsjahrs fanden diverse Ersatzwahlen statt. Folgende Wahlen waren für die Amtsdauer bis 31.12.2022 vorzubereiten:

- Wahl zweier Mitglieder deutscher Muttersprache für das Obergericht;
- Wahl eines Mitglieds französischer Muttersprache für das Obergericht;
- Wahl zweier Ersatzmitglieder deutscher Muttersprache für das Obergericht;
- Wahl eines Mitglieds für das Verwaltungsgericht, sozialversicherungsrechtliche Abteilung;
- Wahl von sieben Richterinnen oder Richter deutscher Muttersprache für die Regionalgerichte;
- Wahl von drei Richterinnen oder Richter französischer Muttersprache für die Regionalgerichte;
- Wahl eines Richters für das kantonale Zwangsmassnahmengericht;
- Wahl zweier arbeitsrechtlichen Fachrichter deutscher Muttersprache für die Regionalgerichte;
- Wahl zweier Laienrichterinnen für die Regionalgerichte;
- Wahl eines Fachrichters für das Jugendgericht;
- Wahl einer mietrechtlichen Fachrichterin deutscher Muttersprache für die regionalen Schlichtungsbehörden.

In der Septembersession führte der Grosse Rat die Wiederwahlen für die Fachrichterinnen und Fachrichter deutscher und französischer Muttersprache für das Kindes- und Erwachsenenschutzgericht, für die Amtsdauer vom 01.01.2019 bis 31.12.2024 durch. Im Frühjahr 2018 waren die 21 Fachrichterinnen und Fachrichter angefragt worden, ob sie sich für eine Wiederwahl zur Verfügung stellen möchten. Die JuKo hörte diese Mitglieder anschliessend nicht einzeln an, holte jedoch Stellungnahmen zu den betroffenen Personen ein. Die JuKo empfahl schliesslich dem Grossen Rat sämtliche 19 Mitglieder zur Wiederwahl. Der Grosse Rat bestätigte diese im September 2018 für eine weitere Amtsdauer in ihrem Amt.

Für die beiden Fachrichter, welche sich nicht für eine Wiederwahl beworben hatten, bereitete die JuKo Ergänzungswahlen für die Novembersession vor.

Für die Wahlen im Berichtsjahr wurden insgesamt 70 Bewerbungsgespräche durchgeführt.

1.3 Vorberatung von Erlassen

Im Berichtsjahr hatte die JuKo ausserdem einen Erlass vorzubereiten. Dabei ging es um Änderungen des Personalgesetzes⁹ und des Spitalversorgungsgesetzes¹⁰. Die Gesetzesänderungen wurden vom Grossen Rat in der Junisession 2018 mit einer Lesung einstimmig angenommen.

1.4 Kredite und Ausgabenbewilligungen der Justiz

Die JuKo behandelte im Berichtsjahr einen Nachkredit sowie eine Ausgabenbewilligung für ICT-Ausgaben der Justiz. Der Grosse Rat beschloss in der Märzsession resp. Novembersession 2018 einstimmig die Annahme der entsprechenden Geschäfte.

⁹ PG; BSG 153.01.

¹⁰ SpVG; BSG 812.11.

1.5 Beratung von Straferlassgesuchen¹¹

Die JuKo hat die Aufgabe, eingehende Straferlassgesuche (auch Begnadigungsgesuche genannt) zu beraten und dem Grossen Rat Antrag zu stellen. Die Vorberatung innerhalb der Kommission obliegt dem Ausschuss I.

Im Berichtsjahr wurden vier Straferlassgesuche beraten. Die Justizkommission folgte in allen Fällen den Anträgen des Regierungsrates. Die Begnadigungsgesuche wurden in der Märzsession 2018 gemäss Antrag der Justizkommission und des Regierungsrates vom Grossen Rat abgewiesen.

1.6 Beratung und Behandlung von Petitionen und Eingaben¹²

Die JuKo ist für die Behandlung von sämtlichen Petitionen und Eingaben an den Grossen Rat zuständig¹³. Innerhalb der Kommission werden die Petitionen und Eingaben vom Ausschuss II vorberaten. Dabei gilt bezüglich der Behandlung von Petitionen und Eingaben folgende Praxis: Petitionen, welche sachlich klar einer anderen Kommission zuordenbar sind, werden jeweils der betreffenden Kommission zur abschliessenden Behandlung weitergeleitet. Die Berichterstattung an den Grossen Rat erfolgt im Rahmen des vorliegenden Berichts über die JuKo. Die Behandlung von Eingaben obliegt allein der JuKo. Bei der Prüfung von Eingaben werden bei Bedarf Stellungnahmen eingeholt, welche jeweils in die Beantwortung der Eingaben einfließen.

Petitionen sind 12 eingegangen; eine wurde von der JuKo direkt beantwortet; 11 leitete sie an die jeweils sachlich zuständige Kommission zur direkten Beantwortung weiter¹⁴. Die Behandlung der weitergeleiteten Petitionen durch die zuständigen Kommissionen wird im nachfolgenden Berichtsjahr erwartet. Eine noch ausstehende Petition aus dem Jahr 2017 konnte schliesslich von der sachlich zuständigen Kommission abgeschlossen werden.

Die JuKo nahm im Berichtsjahr 21 Eingaben entgegen; davon konnte sie deren 19 abschliessen. Ebenfalls abgeschlossen wurden die fünf Eingaben, die noch vom Vorjahr pendent waren.

2 Antrag der Justizkommission

Die JuKo beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Tätigkeitsbericht 2018 zur Kenntnis zu nehmen.

1. Mai 2019

Namens der Justizkommission

Die Präsidentin
Monika Gygax-Böninger

Der stellvertretende geschäftsleitende
Sekretär
Oliver Rüegg

¹¹ Art. 38 Abs. 2 Bst. f GO.

¹² Art. 87 Abs. 1 Gesetz über den Grossen Rat vom 4. Juni 2013 (Grossratsgesetz, GRG) i. V. m. Art. 38 Abs. 3 und Art. 111 GO.

¹³ Art. 38 Abs. 3 und Art. 111 GO.

¹⁴ Zehn Petitionen gingen an die Finanzkommission (FiKo), eine an die Bildungskommission (BiK).

ANHANG – Personelle Zusammensetzung und Beanspruchung der Justizkommission

1) Zusammensetzung und Organisation der Justizkommission

Die JuKo setzte sich bis Ende Legislatur am 31.05.2018 wie folgt zusammen:

Name	Partei	In der JuKo seit
Gygax-Böninger Monika (Präsidentin)	BDP	Dezember 2010
Klopfenstein Hubert (Vizepräsident)	FDP	Juni 2014
Bärtschi Alfred	SVP	Juni 2010
Bauen Antonio	Grüne	Januar 2016
Baumann Kilian	Grüne	Juni 2014
Benoit Roland	SVP	Januar 2016
Berger Christoph	SVP	Juni 2014
Blum Christine	SP	September 2017
Freudiger Patrick	SVP	Juni 2014
Fuchs Thomas	SVP	Juni 2010
Gerber Christine	SVP	Juni 2017
Giauque Beat	FDP	Juni 2014
Hässig Vinzens Kornelia	SP	September 2016
Junker Burkhard Margrit	SP	Juni 2014
Köpfli Michael	glp	September 2017
Schnegg-Affolter Christine	EVP	Juni 2012
Wildhaber Daniel	SP	Januar 2017

Seit Beginn der neuen Legislatur am 01.06.2018 setzt sich die Justizkommission wie folgt zusammen:

Name	Partei	In der JuKo seit
Gygax-Böninger Monika (Präsidentin)	BDP	Dezember 2010
Freudiger Patrick (Vizepräsident)	SVP	Juni 2014
Ammann Christa	AL	Juni 2018
Bauen Antonio	Grüne	Januar 2016
Berger Stefan	SP	Juni 2018
Blum Christine	SP	September 2017
Bösiger Beat	SVP	Juni 2018
Buri Urs	SVP	Juni 2018
Funiciello Tamara	SP	Juni 2018
Gerber Christine	SVP	Juni 2017
Hess Erich	SVP	Juni 2018
Hess Sandra	FDP	Juni 2018
Kocher Hirt Manuela	SP	Juni 2018
Schnegg-Affolter Christine	EVP	Juni 2012
Schneider Sandra	SVP	Juni 2018
Stocker Julien	glp	Juni 2018
Zimmerli Christoph	FDP	Juni 2018

Die JuKo hat die Geschäftsleitung und vier ständige Ausschüsse mit der Wahrnehmung spezieller Aufgaben betraut:

Geschäftsleitung	gesamte Oberaufsicht und Finanzaufsicht <i>Zusammensetzung bis 31.05.2018:</i> Gygax-Böninger Monika (Präsidentin), Klopfenstein Hubert (Vizepräsident), Bärtschi Alfred (Ausschussleiter), Fuchs Thomas (Ausschussleiter), Junker Burkhard Margrit (Ausschussleiterin) <i>Zusammensetzung per Ende Berichtsjahr:</i> Gygax-Böninger Monika (Präsidentin), Freudiger Patrick (Vizepräsident), Bauen Antonio (Ausschussleiter), Blum Christine (Ausschussleiterin), Gerber Christine (Ausschussleiterin)
Ausschuss I	Aufsicht Obergericht, Vorberatung Straferlasse <i>Zusammensetzung bis 31.05.2018:</i> Junker Burkhard Margrit (Ausschussleiterin), Berger Christoph, Giauque Beat <i>Zusammensetzung per Ende Berichtsjahr:</i> Blum Christine (Ausschussleiterin), Buri Urs, Ammann Christa
Ausschuss II	Aufsicht Verwaltungsgericht, Vorberatung Petitionen und Eingaben <i>Zusammensetzung bis 31.05.2018:</i> Bärtschi Alfred (Ausschussleiter), Benoit Roland, Christine Blum <i>Zusammensetzung per Ende Berichtsjahr:</i> Gerber Christine (Ausschussleiterin), Funicello Tamara, Hess Sandra
Ausschuss III	Aufsicht Generalstaatsanwaltschaft <i>Zusammensetzung bis 31.05.2018:</i> Fuchs Thomas (Ausschussleiter), Baumann Kilian, Gerber Christine <i>Zusammensetzung per Ende Berichtsjahr:</i> Bauen Antonio (Ausschussleiter), Bösiger Beat, Berger Stefan
Ausschuss IV	Vorbereitung Richterwahlen <i>Zusammensetzung bis 31.05.2018:</i> Klopfenstein Hubert (Ausschussleiter), Freudiger Patrick, Hässig Vinzens Kornelia, Bauen Antonio, Schnegg-Affolter Christine, Feller Erich (nicht Mitglied der JuKo), Mühlheim Barbara (nicht Mitglied der JuKo), Schwarz Jakob (nicht Mitglied der JuKo) <i>Zusammensetzung per Ende Berichtsjahr:</i> Freudiger Patrick (Ausschussleiter), Kocher Hirt Manuela, Zimmerli Christoph, Bauen Antonio, Gnägi Jan (nicht Mitglied der JuKo), Mühlheim Barbara (nicht Mitglied der JuKo), Schnegg-Affolter Christine, Schwarz Jakob (nicht Mitglied der JuKo)

2) Beanspruchung der Justizkommission

Die JuKo traf sich im Jahr 2018 zu 6 Plenumssitzungen. Die ständigen Ausschüsse traten zu 29 Sitzungen und die Geschäftsleitung zu 12 Sitzungen zusammen. Darüber hinaus fand eine Weiterbildungstagung statt, bei der ebenfalls weitere Mitglieder des Grossen Rates teilnahmen.

Parlamentsdienste

Services parlementaires

Stand: 17.01.2019

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
Telefon +41 31 633 75 75
Telefax +41 31 633 75 88
www.gr.be.ch/gr
gr-gc@be.ch

Patrick Trees
Direktwahl: +41 31 633 75 82
patrick.trees@parl.be.ch



Tätigkeitsbericht der Parlamentsdienste des Grossen Rates für das Jahr 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Parlamentsdienste	3
1.1	Schwerpunkte.....	3
1.2	Personelles und Organisatorisches	3
2	Beratung Grosser Rat	4
3	Kommissionendienst	4
3.1	Aufsichtskommissionen	4
3.2	Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK).....	4
3.3	Sachbereichskommissionen	5
3.3.1	Bildungskommission (BiK)	5
3.3.2	Gesundheits- und Sozialkommission (GSoK).....	5
3.3.3	Bau- Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK).....	5
3.3.4	Sicherheitskommission (SiK).....	6
4	Rechtsdienst Grosser Rat	6
5	Betrieb.....	6
6	Weiteres	7
6.1	Wahlen ratseigener Organe und Wahlen der Gerichtsbehörden.....	7
6.2	Weitere Aufgaben.....	7

1 Parlamentsdienste

1.1 Schwerpunkte

Das Jahr 2018 stand ganz im Zeichen des Endes der Legislatur 2014 – 2018 und der Vorbereitung und Durchführung des Legislaturwechsels per 4. Juni 2018.

Der Legislaturwechsel führte zu einer gegenüber dem Vorjahr noch höheren Geschäftslast. Wichtige Vorlagen galt es noch in der alten Legislatur durch den Grossen Rat zu verabschieden. Dadurch musste die Novembersession 2017 im Januar 2018 um drei Tage verlängert werden, obschon geplant war, vollständig auf eine Session im Januar zu verzichten. Zudem war die Märzsession stark durch die zweite Lesung verschiedener Gesetzesvorlagen belastet und dauerte die vollen acht Tage. Die Geschäftslast blieb auch in der Juni- und in der Novembersession hoch. Einzig die Septembersession war traditionsgemäss kürzer und dauerte lediglich fünf Tage. Somit tagte der Grosse Rat im Berichtsjahr während 58 Sitzungshalbtagen. Im Vorfeld der Sessionsen waren dadurch auch die Kommissionen und ihre Sekretariate in der Vorberatung der Geschäfte gefordert.

Nach den Neuwahlen in den Grossen Rat vom 25. März 2018 galt es, die Wahlen für die Organe des Grossen Rates, seine Kommissionen, die Präsidien etc. gemeinsam mit den Fraktionen vorzubereiten und dann in der ersten Sessionswoche durchzuführen. Wichtig waren auch die Konstituierung der Kommissionen und die interne Schulung, damit die Kommissionen sofort nach Sessionsbeginn ihre Arbeit aufnehmen konnten.

Wiederum wurde für die neu gewählten Grossratsmitglieder eine Einführungsveranstaltung angeboten, die sehr gut besucht war. Vermittelt wurden beispielsweise praktische Hinweise zum Funktionieren des Rates, die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder, die parlamentarischen Instrumente sowie die technischen Hilfsmittel.

1.2 Personelles und Organisatorisches

Die Parlamentsdienste sind in die vier Bereiche Beratung Grosser Rat, Kommissionendienst, Rechtsdienst Grosser Rat und Betrieb gegliedert. 24 Personen teilen sich 16.5 Vollstellen (16 Frauen und acht Männer). 16 Personen arbeiten Teilzeit (zwischen 25 und 80 Prozent), die restlichen acht zwischen 80 und 100 Prozent. Die Parlamentsdienste bilden auch Lernende und Hochschul-Praktikant/innen aus.

Am 1. Januar 2018 startete planmässig die neue Organisation des Protokolldienstes des Grossen Rates. Auf diesen Zeitpunkt hin wurde das Tagblatt des Grossen Rates mit dem Kommissionsprotokolldienst der Parlamentsdienste zusammengeführt. Die Zusammenführung der beiden Dienste und die damit gewonnene Flexibilität war Voraussetzung, um die hohe Belastung des Protokolldienstes, bedingt durch ausserordentlich viele Kommissionssitzungen und ausgefüllte Sessionen, aufzufangen und personelle Lücken oder Ausfälle zu überbrücken.

Bei einem Kommissionssekretariat kam es zu einem Austritt. Eine Nachfolgerin konnte fristgerecht gefunden und somit die nahtlose Weiterführung des Sekretariats sichergestellt werden. Für eine sich im Mutterschaftsurlaub befindende Mitarbeiterin konnte ein befristeter Ersatz verpflichtet werden.

Im Berichtsjahr mussten die Parlamentsdienste leider auch einen tragischen Todesfall verzeichnen, was insbesondere die Mitarbeitenden des Betriebs über längere Zeit stark belastete.

2 Beratung Grosser Rat

Der Bereich Beratung Grosser Rat ist verantwortlich für die Vorbereitung und Durchführung der Sessionen, die Organisation und Durchführung der Präsidiums- und Bürositzungen sowie die Unterstützung und Beratung des Grossratspräsidiums vor, während und nach den Sessionen. Dabei wird eng mit dem Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte sowie dem Amt für Zweisprachigkeit, Gesetzgebung und Ressourcen der Staatskanzlei zusammengearbeitet. Die Dienstleistungen des Guichets, der zentralen Anlaufstelle für den Grossen Rat, umfassen nebst der Betreuung des Sekretariats, der Erstellung der Beschlussdokumente und -protokolle des Grossen Rates, der Erfassung der parlamentarischen Vorstösse und dem Controlling der überwiesenen Planungserklärungen auch das Erfassen und Bearbeiten der Mutationen im Grossen Rat. Das Guichet unterstützt zudem das Grossratspräsidium bei der Organisation und Durchführung der diversen Auftritte und Veranstaltungen.

Der Aufwand rund um die Sessionen hat im aktuellen Berichtsjahr erneut zugenommen. Auf das Legislaturende hin legte der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Vielzahl von Geschäften vor, die dieser zu behandeln hatte, was den Bereich Beratung Grosser Rat stark belastete. Parallel dazu galt es den Legislaturwechsel vorzubereiten, durchzuführen und im Juni 2018 mit dem neugewählten Grossen Rat die Arbeit aufzunehmen. Auch hier war der Bereich Beratung Grosser Rat stark gefordert. Der Eingang und die Bearbeitung einer sehr hohen Anzahl an parlamentarischen Vorstössen – 290 an der Zahl – taten ihr Übriges.

3 Kommissionendienst

Der Kommissionendienst stellt die administrative, organisatorische und inhaltliche Betreuung der acht ständigen parlamentarischen Kommissionen sicher und ist insbesondere für die reibungslose Durchführung der Kommissionssitzungen verantwortlich. Nach dem Abschluss der ersten Legislatur mit ständigen Sachbereichskommissionen verfügen sowohl die Sekretariate wie auch die Kommissionen selber über grosse und vielfältige Erfahrungen in der Vorberatung von Geschäften. Nachdem die Arbeitsbelastung der Kommissionen zum Ende der Legislatur hin einen Höhepunkt erreicht hatte, hat sie zu Beginn der neuen Legislatur abgenommen, sich aber auf einem unerwartet hohen Niveau eingependelt.

Die Möglichkeiten der Mitwirkung und Koordination zwischen den Kommissionen wurden in der letzten Legislatur rege benutzt und haben sich grundsätzlich bewährt. Die beliebteste Art der Zusammenarbeit sind die schriftlichen Mitberichte, von denen 2018 17 (Vorjahr 24) verfasst wurden. 2018 fanden 11 (Vorjahr 13) Sitzungen von Kommissionen statt, an denen Ausschüsse verschiedener Kommissionen zusammen kamen. Viermal (Vorjahr achtmal) war eine Delegation einer Kommission im Plenum einer anderen Kommission zu Gast. Die Zahlen 2018 entsprechen in etwa denjenigen von 2016. 2017 war mit dem Entlastungspaket 2018 und vielen Gesetzesvorhaben ein aussergewöhnlich reich befrachtetes Jahr.

3.1 Aufsichtskommissionen

Für die Berichterstattung der Aufsichtskommissionen wird auf die jeweiligen Tätigkeitsberichte verwiesen, die dem Grossen Rat in der Sommersession 2019 zur Kenntnis gebracht werden.

3.2 Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)

Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) hat insgesamt 11 Plenumsitzungen abgehalten und dabei einen Erlass, drei Berichte und ein Kreditgeschäft zu Handen des Grossen Rates vorberaten. Dabei bildeten insbesondere die Arbeiten für die Teilrevision des «Gesetzes über die politischen Rechte (PRG)» einen Schwerpunkt. Ebenfalls hat die SAK Stel-

lung genommen zur Parlamentarische Initiative «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen», zu welcher der Grosse Rat die vorläufige Unterstützung beschlossen hat. Für die Volksabstimmungen vom 25. November 2018 und vom 10. Februar 2019 hat die SAK die Abstimmungserläuterungen zu insgesamt vier Vorlagen erarbeitet und an zwei öffentlichen Sitzungen verabschiedet. Die SAK hat ferner die Erarbeitung einer neuen Geschäftsordnung der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK) begleitet. Nach acht Jahren ging die Gastgeberschaft der ILK im Herbst vom Kanton Bern zum Kanton Zürich über. Schliesslich hat die SAK im Sinne der parlamentarischen Oberaufsicht gemäss Artikel 39 Absatz 6 Buchstabe d der Geschäftsordnung für den Grossen Rat (GO) insgesamt neun interkantonale Verträge zur Kenntnis genommen, welche vom Regierungsrat in alleiniger Zuständigkeit abgeschlossen wurden.

3.3 Sachbereichskommissionen

3.3.1 Bildungskommission (BiK)

Bis Ende der Legislatur hat sich die Bildungskommission (BiK) schwergewichtig mit der «Kulturstrategie 2018» und dem Bericht «Sonderpädagogik» auseinandergesetzt. Ausserdem hat sie zuhänden des Grossen Rates die Änderungen des «Volkschulgesetzes (VSG)» sowie die Kredite für die Designstiftung und die Schweizer Schule in Bogotá sowie die Jahresrechnung des Kulturförderungsfonds vorberaten. In einem gemeinsamen Ausschuss mit der Sicherheitskommission (SiK), hat sie sich auch der kantonalen Sportstrategie gewidmet. Insgesamt hat die Kommission vor dem Legislaturwechsel 5 Sitzungen durchgeführt.

Die neu konstituierte Kommission hat in der zweiten Jahreshälfte in 5 Sitzungen die Jahres- und Geschäftsberichte der verschiedenen Berner Hochschulen (Universität, Pädagogische Hochschule, Berner Fachhochschule), und der interkantonalen Hochschulen (Fachhochschule der Westschweiz, HES-SO und Fachhochschule Arc der Kantone Bern, Jura und Neuenburg) sowie der Westschweizer Schulvereinbarung vorberaten.

3.3.2 Gesundheits- und Sozialkommission (GSoK)

Die Gesundheits- und Sozialkommission (GSoK) hat an ihren 16 Plenumssitzungen zuhänden des Grossen Rates insgesamt zwei Erlasse, drei Berichte, zwei Kreditgeschäfte und einen Volksvorschlag vorberaten. Schwerpunkte der Kommissionsarbeit bildeten die Vorberaterung der zweiten Lesung der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes sowie des Grossratsbeschlusses zum Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!», der gegen die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes eingereicht worden war. Im Weiteren setzte sich die GSoK mit der Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzes auseinander und behandelte die gesetzlichen Grundlagen für den Vollzug der neuen Bundesgesetzgebung zur Krebsregistrierung. Im Zusammenhang mit der Anschubfinanzierung des Projekts zur Einführung des elektronischen Patientendossiers informierte sich die Kommission ferner über die Beteiligung an der kantonalen Trägerschaft der Axsana AG, die das elektronische Patientendossier im Kanton Bern per 2020 realisieren und betreiben wird. Schliesslich liess sich die Kommission wie in den Vorjahren über den Stand der Arbeiten zur Umsetzung des Behindertenkonzepts orientieren.

3.3.3 Bau- Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK)

Die Bau-, Verkehrs-, Energie- und Raumplanungskommission (BaK) tagte 2018 an 14 Sitzungen und beriet dabei insgesamt zwei Erlasse (zweite Lesung des «Kantonalen Energiegesetzes KEnG») sowie das «Kantonale Gewässerschutzgesetz (KGSchG)», 22 Kreditgeschäfte (z.B. Architekturwettbewerb zum neuen Forschungs- und Ausbildungszentrum der Universität auf dem Inselareal und für den Umzug dreier Institute der Medizinischen Fakultät ins neue Kompetenzzentrum für translationale Medizin), den «Raumplanungsbericht 2018» sowie drei Geschäfte die den Ausbau der Wasserkraft betrafen (Amortisationsvereinbarungen mit der Kraftwerke Ober-

hasli sowie die Erteilung der Wasserkraftkonzession am Sousbach in der Gemeinde Lauterbrunnen).

Im Hinblick auf die Vorbereitung der verschiedenen Grossratsgeschäfte fanden 10 Besichtigungen vor Ort sowie diverse vorbereitende Besprechungen mit der zuständigen Direktion statt.

3.3.4 Sicherheitskommission (SiK)

Die Sicherheitskommission (SiK) hat im ersten halben Jahr, bis Ende der Legislatur 2014 – 2018, insgesamt 9 Sitzungen durchgeführt. Sie hat das «Polizeigesetz (PolG)» für die zweite Lesung und das «Gesetz über das Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private (SDPG)» zuhanden des Grossen Rates vorberaten. Intensiv und in Zusammenarbeit mit der Bildungskommission (BiK) hat die Kommission die Sportstrategie diskutiert. Neben den jährlichen Rechnungen des Lotterie- und Sportfonds hat sie die Kredite zur Beschaffung von neuen Wasserwerfern, zur Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden sowie zum Betrieb und Unterhalt des Sicherheitsfunknetzes Polycom vorbereitet. Neu zusammengesetzt und mit einem neuen Präsidium, ist die Kommission im Juni in die neue Legislatur gestartet. In 6 Sitzungen hat sie sich in den Sachbereich eingearbeitet und zuhanden des Grossen Rates das «Gesetz über die Ruhe an öffentlichen Feiertagen» und den Kredit für die wiederkehrenden Beiträge für die Instandhaltung und einmalige Beiträge für die Instandsetzung aus dem Lotteriefonds an die Bau- und Denkmäler, vorberaten. Ausserdem hat sie sich mit den Änderungen im Bereich des Geldspielgesetzes, insbesondere den Vorbereitungsarbeiten für die Konkordatsanpassungen beschäftigt.

4 Rechtsdienst Grosser Rat

Die Rechtsberatung umfasste im Berichtsjahr im Wesentlichen rechtliche Abklärungen für die Ratsorgane (z.B. zu Obergerichts- und Verfahrensfragen oder zu den Kommissionsreglementen). Im Besonderen unterstützte der Rechtsdienst die Geschäftsprüfungskommission bezüglich zweier Akteneinsichtsgesuche sowie die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) bei Abstimmungserläuterungen (inkl. Beschwerdewesen), bei der Vorberatung des Gesetzes über die politischen Rechte und hinsichtlich der parlamentarischen Initiative 285-2017 («In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»). Der Rechtsdienst unterstützte weiter das Büro bei der Beantwortung diverser parlamentseigener Vorstösse und bei der Aktualisierung der Richtlinien für die Arbeit im Grossen Rat und tätigte darüber hinaus die Rechtsberatung für das Präsidium, die Ratsorgane und die Ratsmitglieder in Verfahrens- und Rechtsfragen.

5 Betrieb

Der Betrieb stellte wie gewohnt die allgemeinen Dienstleistungen wie beispielsweise die Einsatzplanung der Protokollführenden, die Qualitätssicherung bei den Protokollen, die administrative Vor- und Nachbereitung von Kommissionssitzungen und die Versandarbeiten sicher und ist zudem verantwortlich für das Prozessmanagement. Weiter obliegt ihm die Sicherstellung der Verfügbarkeit des elektronischen Geschäftsverwaltungs-/Sitzungsmanagements und der Grossrats-App sowie deren Bewirtschaftung und Weiterentwicklung. Dazu gehört auch der entsprechende Support der Grossratsmitglieder.

Die verlängerte Novembersession 2017, die zusätzliche Januarsession und die ausserordentlich hohe Sitzungskadenz stellte für die Mitarbeitenden des Protokolldienstes eine sehr grosse Herausforderung dar und verlangte viel Flexibilität. Zudem war der Betrieb durch die Integration des Tagblatts des Grossen Rates bzw. Journal du Grand Conseil und die Reorgani-

sation des Protokollwesens, verschiedene personelle Abgänge und Neuanstellungen sowie durch einen Todesfall im Team sehr stark belastet.

Der Legislaturwechsel war technisch und zeitlich eine grosse Herausforderung. Dank guter Vorbereitung konnten sämtliche zeitkritischen Mutationen zeitnah erfolgen, so dass die Grossrats- und Kommissionsmitglieder sehr rasch Zugriff auf ihre Dokumente hatten.

Das Geschäftsverwaltung-System (GEVER) sowie das digitale Sitzungsmanagement (GR-Extranet) konnten durch Verbesserungen effizienter gestaltet werden. Die Einführung der neuen Sitzungs-App «CMI Sitzungen 2» wurde auf den Beginn der Legislatur erfolgreich lanciert. Damit konnte die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am GR-Extranet deutlich gesteigert werden.

Erstmals war der Betrieb zuständig für die Organisation und Durchführung von Besuchen. Höhepunkt war der Besuch des Büros beim Sächsischen Landtag in Dresden.

6 Weiteres

6.1 Wahlen ratseigener Organe und Wahlen der Gerichtsbehörden

Die Parlamentsdienste haben im Berichtsjahr wiederum die Wahlen der Organe des Grossen Rates, vorab die Wahlen der Präsidien und Kommissionen in der Junisession, sowie verschiedene Ersatzwahlen in die ständigen Kommissionen und die Ersatzwahlen der Mitglieder der Gerichtsbehörden vorbereitet und sind den Stimmzählerinnen und -zählern bei der Auszählung administrativ zur Seite gestanden.

6.2 Weitere Aufgaben

Die Parlamentsdienste organisierten verschiedene Anlässe oder Besuche für den Grossen Rat, das Büro sowie das Präsidium und empfingen Delegationen aus dem In- und Ausland. Unter dem Präsidium des Kantons Bern führte die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) gemeinsam mit der Konferenz der Ratssekretäre (KoRa) eine Austauschplattform für Gross-, Kantons- und Landratsmitglieder zu den Themen Ober- und Finanzaufsicht sowie zu Fragen der europäischen Integration durch. Mit über 120 Teilnehmenden war der Anlass sehr gut besucht. Im Weiteren unterstützten sie Forschungsarbeiten, etwa im Bereich „Open Government / Big Data“ oder zum Kommissionensystem des Grossen Rates. Während den Sessionen wurden Schulklassen oder Gruppen interessierter Bürgerinnen und Bürger empfangen und der Austausch mit Grossratsmitgliedern organisiert.

Tätigkeitsbericht 2018

Finanzkontrolle des Kantons Bern



Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	1
2	Stellung der Finanzkontrolle	1
2.1	Ziel und Auftrag	1
2.2	Zusammenarbeit.....	2
2.3	Prüfungsauftrag	3
2.4	Prüfungsmethodik.....	4
2.5	Whistleblowingstelle	4
3	Bedeutende Ereignisse 2018.....	5
3.1	Zusammenfassung	5
3.2	1. Quartal 2018.....	7
3.3	2. Quartal 2018.....	9
3.4	3. Quartal 2018.....	12
3.5	4. Quartal 2018.....	15
3.6	Wirkungscontrolling	17
4	Wir über uns	18
4.1	Organisation	18
4.2	Personal	18
4.3	Finanzen / Leistungen	19
4.4	Weitere Aktivitäten.....	19
5	Ausblick	20
	Beilagen	21
1	Verzeichnis der zwischen 1.1. und 31.12.2018 versandten Prüfberichte.....	21
2	Verzeichnis und Berichte zu den Revisionsmandaten 2018	26

1 Vorwort

Der Tätigkeitsbericht richtet sich formell an den Grossen Rat und den Regierungsrat (Art. 23 Gesetz über die Finanzkontrolle). Die Bevölkerung des Kantons Bern oder andere interessierte Personen können sich damit über die Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit der Finanzkontrolle sowie der bedeutenden Ereignisse informieren.

Die Prüfungsergebnisse sind nach geltendem Recht nicht öffentlich; sie werden ausschliesslich den vorgesetzten und geprüften Stellen mitgeteilt. Die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates sowie der Regierungsrat werden über die wesentlichen Prüfungsergebnisse quartalsweise informiert.

Auftrag der Finanzkontrolle ist die unabhängige Prüfung der Haushalts- und Rechnungsführung der Behörden, der Verwaltung und der Anstalten des Kantons. Als kompetenter und verlässlicher Partner von Parlament, Regierung, Verwaltung und Justiz ist es das Ziel der Finanzkontrolle, nebst Sicherheit und Vertrauen auch Mehrwerte zu schaffen. Der Fokus der Berichterstattung über die Ergebnisse der Prüfungen ist hauptsächlich auf das Aufzeigen von Schwachstellen und Risiken sowie von Optimierungspotenzial ausgerichtet. Aufgrund der durchgeführten Prüfungen hat die Finanzkontrolle in ihren Berichten zahlreiche Feststellungen gemacht und Empfehlungen abgegeben. Gleichwohl konnte die Finanzkontrolle feststellen, dass die Verwaltung und die Justiz des Kantons Bern auch im 2018 in einem anforderungsreichen Umfeld ihre Aufgaben engagiert, professionell und sachgerecht erfüllt.

Die Finanzkontrolle dankt dem Finanzkontrollgremium, der Finanzkommission, der Geschäftsprüfungskommission, der Justizkommission sowie dem Regierungsrat, der Staatskanzlei, den Direktionen und der Justizleitung für die gute Zusammenarbeit im Berichtsjahr. Ein Dank gebührt auch den zahlreichen Mitarbeitenden der geprüften Stellen, welche die Arbeit der Finanzkontrolle im Interesse der Sache bereitwillig unterstützt haben.

2 Stellung der Finanzkontrolle

2.1 Ziel und Auftrag

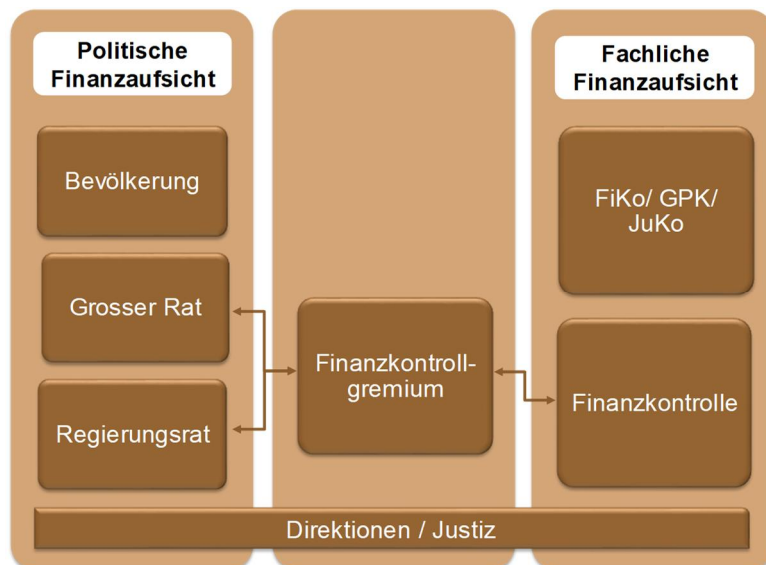
Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie bildet eine selbstständige Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung, ist fachlich unabhängig und in ihrer Tätigkeit nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet. Sie unterstützt gleichermassen den Grossen Rat und den Regierungsrat. Die Aufgaben, Pflichten und Rechte sind im Gesetz über die Finanzkontrolle (KFKG) festgehalten.

In Erfüllung des gesetzlichen Auftrages prüft sie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechnungslegung sowie die Rechtmässigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

Basierend auf Vertrauen und Akzeptanz schafft die Finanzkontrolle neben Sicherheit auch Mehrwerte. Ihr Ziel ist es, die Verwaltung und die Justiz in der finanziellen Führung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu unterstützen und die Prozesse weiter zu optimieren.

2.2 Zusammenarbeit

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit der Finanzkommission, der Geschäftsprüfungskommission und der Justizkommission des Grossen Rates sowie dem Regierungsrat und der Justizleitung. Sie informiert diese im Rahmen ihrer Quartalsberichterstattung periodisch über wesentliche Prüfungsergebnisse und führt auf deren Antrag Sonderprüfungen sowie Beratungen durch.



Das Finanzkontrollgremium (bestehend aus drei Mitgliedern des Regierungsrates und den Mitgliedern der Geschäftsleitung der Finanzkommission) ist zuständig für die Geschäfte der Finanzkontrolle in eigener Sache. Die Finanzkontrolle informiert den Regierungsrat quartalsweise über wesentliche Prüfungsergebnisse sowie über den aktuellen Stand der eingeleiteten Massnahmen zur Beseitigung erkannter Schwachstellen. Zusätzlich finden zweimal pro Jahr mit jeder Direktion und der Justizleitung

Besprechungen über die geplanten und durchgeführten Prüfungen, die Risiken sowie ein genereller Informationsaustausch statt. Je nach Bedarf und Themen werden zusätzliche Besprechungen bezüglich Fach- und Sachfragen im Zusammenhang mit der Jahresrechnung bzw. der Rechnungslegung des Kantons durchgeführt. Drei- bis viermal pro Jahr informiert die Finanzkontrolle die Geschäftsleitung der Finanzkommission sowie das Plenum der Finanzkommission über wesentliche Prüfungsergebnisse und nimmt zu Fachfragen Stellung. Mit dem Präsidium der Geschäftsprüfungskommission findet halbjährlich eine Abstimmung der Prüfungsschwerpunkte sowie bei Bedarf ein themenbezogener Informationsaustausch im Plenum oder einzelnen Ausschüssen statt.

Im Sinne eines Beratungsauftrags bzw. eines Informationsaustausches hat die Finanzkontrolle 2018 an Sitzungen der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission Präsentationen gehalten und Fragen beantwortet.

Die Finanzkontrolle

- ist Mitglied und im Vorstand der Fachvereinigung der kantonalen Finanzkontrollen,
- ist Mitglied der Conférence des Chefs des Contrôles financiers des Cantons latins,
- ist Mitglied der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen,
- ist Mitglied des Schweizerischen Verbandes für Interne Revision (SVIR),
- ist von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde als Revisionsexpertin zugelassen,
- ist in der Fachkommission Swiss GAAP FER vertreten.

2.3 Prüfungsauftrag

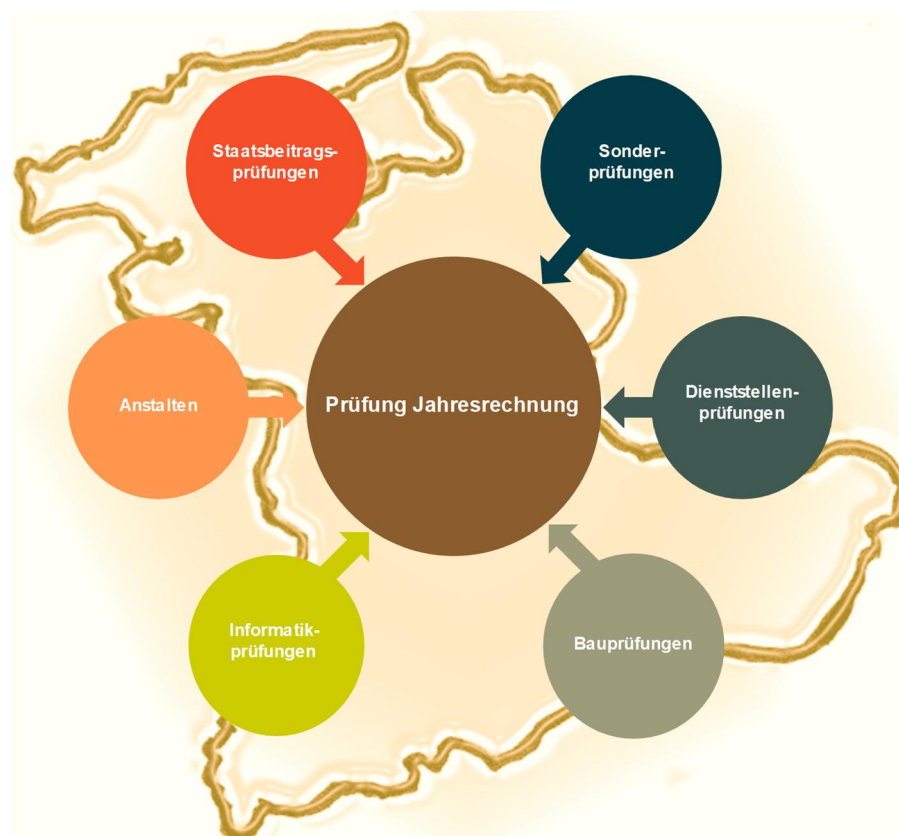
Die Aufgaben der Finanzkontrolle sind:

- Prüfung der Jahresrechnung des Kantons,
- Prüfung der Rechnungsführung und Rechnungslegung sowie der Haushaltsführung der Organisationseinheiten (Dienststellenprüfung),
- Prüfung von Planungs- und Bauleistungen (Bauprüfung),
- Prüfung der finanzrelevanten Informatiksysteme (Informatikprüfung),
- Prüfung der Jahresrechnung kantonalen Anstalten,
- Prüfungen im Auftrag des Bundes,
- Fachtechnische Beratung des Regierungsrates, der Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission und Justizkommission des Grossen Rates,
- Staatsbeitragsprüfungen,
- Sonderprüfungen.

Im Weiteren ist die Meldestelle für Missstände (Whistleblowingstelle) bei der Finanzkontrolle angegliedert.

Prüfbereiche der Finanzkontrolle

Dem Kontrollbereich der Finanzkontrolle unterliegen die Staatskanzlei, die sieben Direktionen mit ihren Ämtern und Dienststellen (Zentralverwaltung und dezentrale kantonale Verwaltung) sowie die Justiz. Die Prüfungen der Verwaltungseinheiten erfolgen in Absprache mit den jeweiligen Direktionen, Staatskanzlei und Justiz. Prozessprüfungen erfolgen horizontal über Direktionen, Ämter und Dienststellen. Prüfungen über die Verwendung der Subventionen (Staatsbeitragsprüfungen) gehören ebenso zum Prüfbereich wie Abschlussprüfungen kantonalen Anstalten und Prüfungen als gesetzliche oder statutarische Revisionsstelle von Organisationen, an denen ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Die untenstehende Grafik zeigt die Prüfbereiche der Finanzkontrolle.

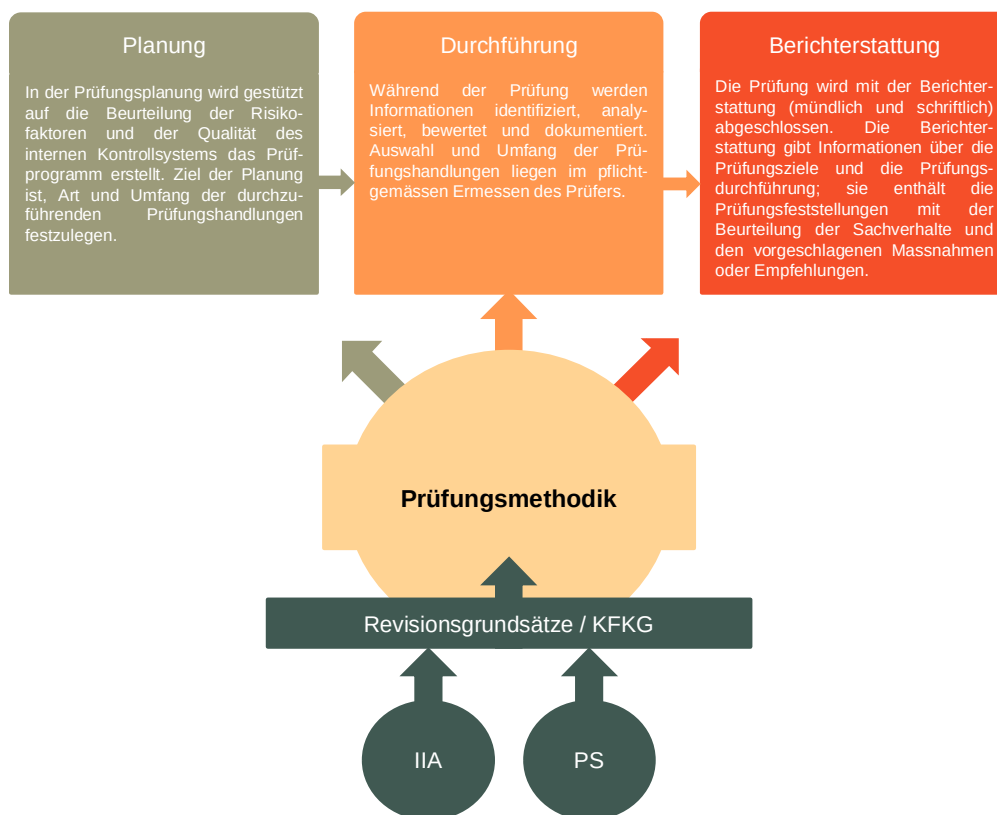


2.4 Prüfungsmethodik

Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen des KFKG und nach anerkannten Revisionsgrundsätzen aus. Je nach Prüftätigkeit wendet sie die Schweizer Prüfungsstandards (PS), den Standard zur Eingeschränkten Revision oder die Internationalen Grundlagen für die berufliche Praxis (IPPF) des Institute of Internal Auditors (IIA) an.

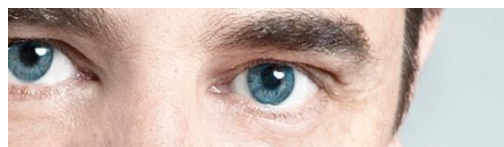
Diesen Revisionsgrundsätzen gemeinsam ist der risikoorientierte Prüfungsansatz. Das bedeutet, dass mit Blick auf das Prüfungsobjekt die inhärenten Risiken sowie die Kontroll-, Führungs- und Überwachungsprozesse berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der Risikobeurteilung beeinflussen die Prüfungsziele.

Methodisch ist der Prüfungsprozess in die Phasen Planung, Durchführung und Berichterstattung aufgeteilt:



2.5 Whistleblowingstelle

Die bei der Finanzkontrolle angegliederte Meldestelle für Missstände wurde von den Mitarbeitenden des Kantons auch im 2018 genutzt. Die Zahl der Meldungen hat sich gegenüber dem Vorjahr wieder leicht erhöht und liegt in etwa im Mittelwert der Vorjahre. Dank den eingegangenen Meldungen konnten auch im 2018 in verschiedenen Bereichen Risiken minimiert und Optimierungen herbeigeführt werden. Der Bekanntheitsgrad sowie die Offenheit und Einstellung der Vorgesetzten und Mitarbeitenden gegenüber der Meldestelle sind ein wichtiger Faktor für die Anzahl von Meldungen.



3 Bedeutende Ereignisse 2018

3.1 Zusammenfassung

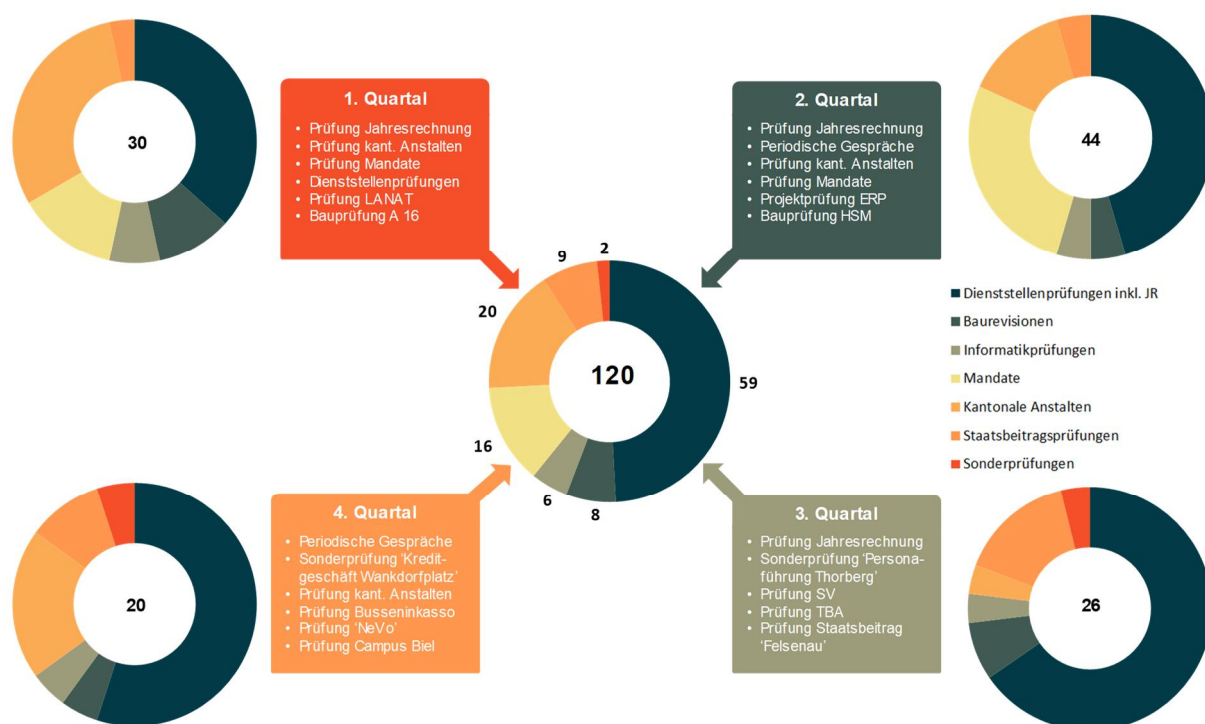
Das Geschäftsjahr 2018 war geprägt durch die Ereignisse in Zusammenhang mit der Erstellung und Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 des Kantons. Diese Jahresrechnung wurde erstmals nach den neuen Rechnungslegungsbestimmungen gemäss Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) und IPSAS erstellt. Die Abschlusserstellungsarbeiten erreichten leider nicht die notwendige Qualität. So stellte die Finanzkontrolle in den Ämtern und Direktionen zahlreiche Differenzen, Fehler und Falschdarstellungen fest. Am 4.5.2018 hat die Finanzkontrolle der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates sowie dem Regierungsrat ihre Berichterstattung zugestellt. Auf der Grundlage der erlangten Prüfungsnachweise war die Finanzkontrolle zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die Jahresrechnung insgesamt nicht frei von falschen Darstellungen ist. Diese Falschdarstellungen in der Jahresrechnung per 31.12.2017 führten aufgrund deren wesentlichen und umfassenden Bedeutung zu einem versagten Prüfungsurteil, d.h. die Jahresrechnung entsprach nicht dem Gesetz. Aufgrund dieses Prüfungsurteils musste die Finanzkontrolle der Finanzkommission und dem Grossen Rat empfehlen, die Jahresrechnung an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Im Mai und Juni 2018 fand zwischen Finanzkommission, Regierungsrat und Finanzkontrolle ein reger Informationsaustausch statt. Die vom Regierungsrat im Juni in Auftrag gegebenen, weiteren Korrekturen in der Jahresrechnung per 31.12.2017 wurden von den Direktionen umgesetzt und von der Finanzkontrolle im Anschluss geprüft. Aufgrund dieser Anpassungen an der Jahresrechnung konnte die Finanzkontrolle ihre Berichterstattung am 22.8.2018 anpassen. Da die verbleibenden Falschdarstellungen und Ordnungsmässigkeitsprobleme aufgrund der bestehenden Prozesse, Systeme und Organisation des Rechnungswesens nicht innert nützlicher Frist korrigiert werden konnten, konnte es die Finanzkontrolle verantworten, dem Grossen Rat trotz versagtem Prüfungsurteil eine Genehmigungsempfehlung zu unterbreiten. Am 26.11.2018 genehmigte der Grosse Rat die Jahresrechnung per 31.12.2017 des Kantons.

Im Geschäftsjahr 2018 hat die Finanzkontrolle zwei Sonderprüfberichte zuhanden der auftraggebenden Gremien (Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission) erstellt. Die Sonderprüfung 'Personalführung in der Justizvollzugsanstalt Thorberg' hat verschiedene Schwachstellen sowie Optimierungsbedarf u.a. zu den Themen Betriebskultur, Organisation, Prozesse, Aufsicht und Kommunikation ergeben. Die Sonderprüfung des Kreditgeschäftes 'Wankdorfplatz' zeigte, dass das Grossprojekt in zeitlicher, finanzieller und qualitativer Hinsicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Im Bereich der finanziellen Führung, dem Projektcontrolling sowie der baujuristischen Unterstützung deckte die Finanzkontrolle erhebliche Mängel auf.

Die Finanzkontrolle konnte anhand der zahlreichen Prüfungen in den verschiedenen Bereichen (z.B. Dienststellenprüfungen, Projektprüfungen, Bau- und Informatikprüfungen, Staatsbeitragsprüfungen) feststellen, dass die Verwaltung in einem anspruchsvollen Umfeld grundsätzlich professionelle und gute Arbeit leistet. Aus den Prüfungen resultierten zuhanden der geprüften Einheiten aber auch verschiedene Empfehlungen zur Behebung von Mängeln bzw. zur Reduktion von Risiken. Zahlreiche Massnahmen und Optimierungen konnten dank einer konstruktiven Zusammenarbeit von den geprüften Einheiten bereits umgesetzt werden oder befinden sich in der Umsetzung.

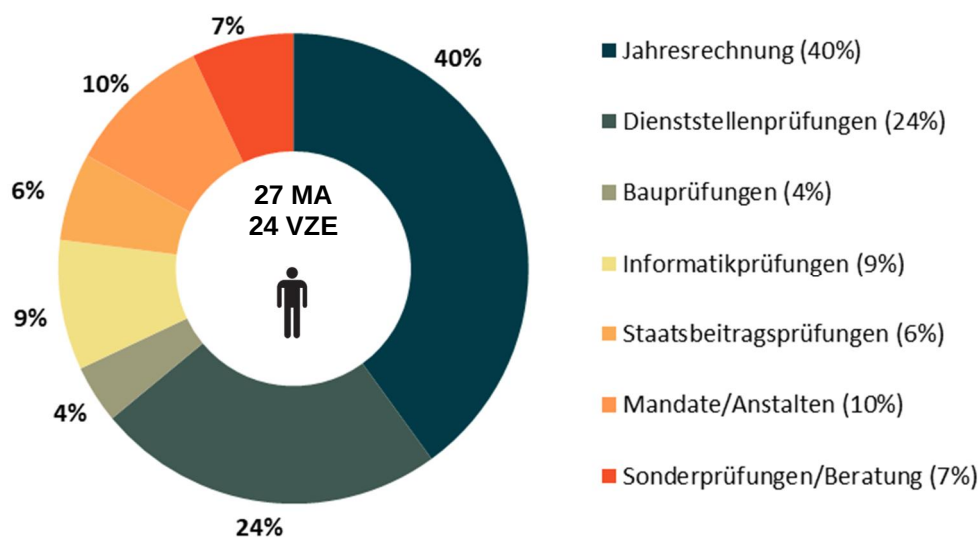
Nachstehend sind die im Berichtsjahr 2018 erstellten 120 Prüfberichte nach Bereichen und Quartal dargestellt. In Beilage 1 sind die Prüfberichte aufgelistet.



Das Finanzkontrollgesetz (KFKG), welches die Aufgaben, Pflichten und Verantwortung der Finanzkontrolle regelt, ist mittlerweile beinahe 20-jährig und soll überarbeitet werden. Am 9.5.2018 hat ein Steuerungsausschuss (bestehend auf Mitgliedern des Regierungsrates sowie der Finanzkommission des Grossen Rates) ein Normkonzept zur Revision des KFKG verabschiedet. Der Steuerungsausschuss hat aufgrund dieser Ergebnisse die Staatskanzlei beauftragt, eine Totalrevision des KFKG zu erarbeiten. Der Regierungsrat hat am 4.7.2018 den entsprechenden Beschluss verabschiedet. Die Arbeiten zur Revision des KFKG sind am Laufen.

Das Ziel der Finanzkontrolle, den geprüften Einheiten, dem Regierungsrat und den politischen Aufsichtsgremien einen Nutzen und Mehrwert zu verschaffen, konnte auch im 2018 sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht erfüllt werden. Mit weit über tausend Empfehlungen konnte die Finanzkontrolle den geprüften Stellen Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen. Letztendlich sind es aber die vielen kleinen Schritte, Massnahmen und die tagtägliche professionelle Arbeit der Verwaltung, die zu einer hohen Qualität und Verlässlichkeit der Leistungen und somit zum gerechtfertigten Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Kanton führen bzw. beitragen.

Die Ressourcenallokation zur Erfüllung der Aufgaben ist nachfolgend abgebildet:



3.2 1. Quartal 2018

· Prüfung Jahresrechnung per 31.12.2017

Die Jahresrechnung per 31.12.2017 des Kantons wurde erstmals nach den neuen Rechnungslegungsbestimmungen gemäss Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) und IPSAS erstellt. Im Februar 2018 begannen die Prüfungsarbeiten für die Jahresrechnung per 31.12.2017. In den Ämtern und Direktionen wurden dabei durch die Finanzkontrolle zahlreiche Differenzen, Fehler und Falschdarstellungen in Milliardenhöhe festgestellt. Ein Teil dieser Mängel konnte bereits bis Ende März 2018 korrigiert werden. Diese Korrekturen reduzierten das provisorische Jahresergebnis bereits um netto CHF 95 Mio. Weitere Korrekturen erfolgten im 2. und 3. Quartal 2018 (vgl. Abschnitte 3.3 und 3.4).

· Prüfung kantonale Anstalten

Die Finanzkontrolle ist gemäss Gesetz Revisionsstelle der Universität Bern, der Berner Fachhochschule (BFH) sowie der Pädagogischen Hochschule Bern (PHBern). Im März 2018 hat die Finanzkontrolle über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der Universität und der BFH Bericht erstattet. Der Regierungsrat hat die Berichte der Revisionsstelle erhalten. Mit den Umfassenden Berichten über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der Universität Bern sowie der BFH wurden die Leitungsorgane der Hochschulen sowie die Erziehungsdirektion über die Prüfungsergebnisse informiert.

· Beratung

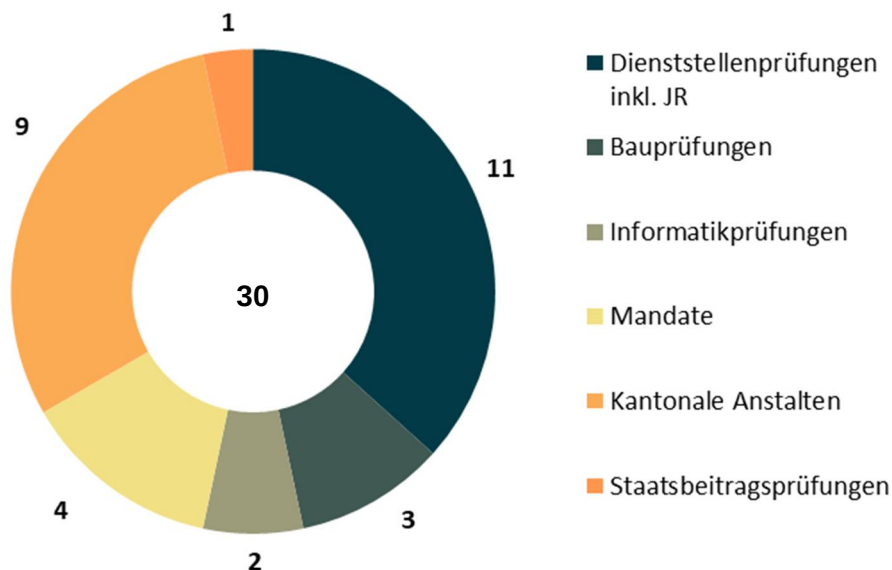
In dieser Berichterstattungsperiode wurden zugunsten der Direktionen bzw. Ämter verschiedene Abklärungen getroffen. Die Finanzkontrolle hat bei verschiedenen Arbeitsgruppen und diversen Mitberichten und Vernehmlassungen mitgewirkt. Die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe zur Erstellung eines Normkonzeptes für die Revision des Kantonalen Finanzkontrollgesetzes (KFKG) war von zentraler Bedeutung.

· Quartalsberichterstattung per 31.12.2017

Die Berichterstattung über den Stand und die Entwicklung wesentlicher Prüffeststellungen erfolgte am 18.1.2018 zuhnden des Regierungsrates, der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission. Der Quartalsbericht und weitere aktuelle Themen konnten im Februar 2018 anlässlich von Sitzungen mit dem Regierungsrat und der Finanzkommission besprochen werden.

· Übersicht Prüfberichte

Die Finanzkontrolle konnte im 1. Quartal im Anschluss an die Schlussbesprechungen folgende Prüfberichte den zuständigen Stellen abgeben:



Von besonderem Nutzen für die betroffenen Bereiche waren u.a. die nachfolgenden Prüfungen:

· Bauprüfung 'A16 – Ponts Champ Argent'

Die Finanzkontrolle hat im Auftrag und in Zusammenarbeit mit dem Finanzinspektorat des Bundesamts für Strassen (Netzvollendung) eine Prüfung des Strassenbauprojekts 'A16 – Ponts Champ Argent' beim Tiefbauamt des Kantons durchgeführt. Bei den 'Ponts Champ Argent' handelt es sich um Zwillingsbrücken, welche sich auf der Transjurane A16 südlich der Ortschaften Bévillard und Sorvilier befinden. Die Prüfung erfolgte schwergewichtig in den Bereichen Projektorganisation, Beschaffungswesen, Vertrags- und Nachtragswesen, Leistungskontrolle sowie Abrechnungen und Sicherheitsleistungen. Aufgrund der durchgeführten Prüfungshandlungen kommt die Finanzkontrolle zum Schluss, dass das Bauprojekt in den geprüften Prozessen und Bereichen mehrheitlich korrekt abgewickelt wurde. Optimierungspotenzial zeigte sich einzig in den Bereichen Ausgestaltung der Phasen, Teuerungsrechnung sowie Abschluss von Vereinbarungen über Haftung und Garantieleistungen.

· Dienststellenprüfung Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT)

Die Abteilung Direktzahlungen des LANAT ist unter anderem zuständig für die Ausrichtung von Beiträgen von Bund und Kanton an die Landwirtschaftsbetriebe. Die mit der Fachanwendung GELAN ausbezahlten Direktzahlungen für 11'364 Betriebe im Kanton Bern umfassen im Jahr 2017 ein Volumen von rund CHF 530 Mio.

Die Finanzkontrolle prüfte die Existenz und Wirksamkeit der systemtechnischen und organisatorischen Kontrollen, welche die ordnungsmässige und rechtmässige Verwendung der Direktzahlungen sicherstellen. Basierend auf stichprobenweisen Prüfungen kann die Existenz der Kontrollen bestätigt werden. Hinsichtlich der Wirksamkeit der implementierten Kontrollen gibt es Optimierungspotenzial.

3.3 2. Quartal 2018

• Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017

Im zweiten Quartal 2018 konnten die Prüfungsarbeiten für die Jahresrechnung per 31.12.2018 mehrheitlich abgeschlossen werden. Am 4.5.2018 hat die Finanzkontrolle der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates sowie dem Regierungsrat ihre Berichterstattung zugestellt. Auf der Grundlage der erlangten Prüfungsnachweise ist die Finanzkontrolle zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die Jahresrechnung insgesamt nicht frei von falschen Darstellungen ist. Diese Falschdarstellungen in der Jahresrechnung per 31.12.2017 führten aufgrund deren wesentlichen und umfassenden Bedeutung zu einem versagten Prüfungsurteil, d.h. die Jahresrechnung entsprach nicht dem Gesetz. Aufgrund dieses Prüfungsurteils musste die Finanzkontrolle der Finanzkommission und dem Grossen Rat empfehlen, die Jahresrechnung an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entsprach die Jahresrechnung für das am 31.12.2017 abgeschlossene Rechnungsjahr aufgrund der nachfolgenden Punkte nicht den rechtlichen Bestimmungen:

- Die Vermögens- und Ertragslage war um CHF 88 Mio. zu positiv dargestellt;
- Falsche Darstellung der Eröffnungsbilanz per 1.1.2017 in der Jahresrechnung;
- Falsche Darstellung in Bilanz, Erfolgsrechnung und Anhang;
- Falscher Ausweis und nicht korrekte Bewertung von Land und Strassen;
- Unterbewertung Beteiligungen des Verwaltungsvermögens;
- Beeinträchtigung der Ordnungsmässigkeit der Buchführung.

Das Geschäftsjahr 2017 schloss mit einem Ertragsüberschuss von CHF 49 Mio. ab. Unter Berücksichtigung der quantifizierbaren, nicht korrigierten Prüfungsdifferenzen hätte sich ein Jahresverlust von CHF -39 Mio. ergeben. Die Korrekturen hätten zur Folge, dass der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 % fallen würde, was die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung nach Art. 101b der Kantonsverfassung auslösen würde.

Die Finanzkontrolle hat während den Prüfungsarbeiten 234 Feststellungen gemacht und diese den Direktionen und der Finanzverwaltung mitgeteilt. Der Umfang der festgestellten Differenzen, Fehler und Falschdarstellungen liess darauf schliessen, dass die internen Kontrollen im Abschlusserstellungsprozess nicht wirksam resp. nicht angemessen waren.

Der Regierungsrat wurde mit dem Zwischenbericht vom 19.4.2018 sowie anlässlich der Regierungsratssitzung vom 25.4.2018 durch die Finanzkontrolle über die Wesentlichkeit der nicht korrigierten Fehler informiert. Bei einer Korrektur der ergebniswirksamen Fehler von CHF 88 Mio. sowie einer korrekten Abbildung der Eröffnungsbilanz in der Jahresrechnung und im Anhang, wäre eine Empfehlung zur Genehmigung der Jahresrechnung per 31.12.2017 trotz Modifikationen möglich gewesen. Der Regierungsrat hat mit RRB 401 vom 25.4.2018 die Jahresrechnung per 31.12.2017 ohne weitere Korrekturen genehmigt.

Im Mai und Juni 2018 fand zwischen Finanzkommission, Regierungsrat und Finanzkontrolle sowohl mündlich wie schriftlich ein reger Informationsaustausch statt. Mit Schreiben vom

13.6.2018 teilte der Regierungsrat der Finanzkommission mit, drei Korrekturen an der Jahresrechnung vorzunehmen. Dies hat es der Finanzkontrolle ermöglicht, ihr Prüfungsurteil und ihre Abnahmeempfehlung neu zu beurteilen. Nach den berufsständischen Grundsätzen kann die Modifikation eines Prüfungsurteils Auswirkungen auf die Genehmigungs- oder Rückweisungsempfehlung haben. So ist in den Schweizer Prüfungsstandards festgehalten, dass im Falle eines versagten Prüfungsurteils grundsätzlich die Rückweisung der Jahresrechnung empfohlen wird. Die Prüfungsstandards lassen jedoch ausnahmsweise zu, dass trotz Versagung eine Empfehlung zur Genehmigung des Abschlusses angebracht ist. Eine Rückweisung geschieht zum Zweck einer nachträglichen Korrektur der Jahresrechnung. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass wenn eine Korrektur nicht möglich ist, ausnahmsweise eine Genehmigungsempfehlung in Betracht kommen kann. Nach Auffassung der Finanzkontrolle können die verbleibenden Falschdarstellungen und Ordnungsmässigkeitsprobleme nach den in Aussicht gestellten Korrekturen aufgrund der bestehenden Prozesse, Systeme und Organisation des Rechnungswesens nicht innert nützlicher Frist korrigiert werden. Insofern konnte es die Finanzkontrolle verantworten, dem Grossen Rat eine Genehmigungsempfehlung zu unterbreiten.

Mit RRB 722 vom 27.6.2018 hat der Regierungsrat die Umsetzungsarbeiten für die in Aussicht gestellten Anpassungen ausgelöst. Der Regierungsrat schuf damit die Voraussetzung, dass die Finanzkontrolle der Finanzkommission und dem Grossen Rat die Jahresrechnung 2017 zur Genehmigung empfehlen konnte.

- **Periodische Halbjahresgespräche mit allen Direktionen und Justiz**

Halbjährlich trifft sich die Finanzkontrolle mit allen Direktionen und der Justizleitung zu einem fachlichen Austausch. Neben den zuständigen Regierungsrätinnen bzw. Regierungsräten nehmen an der Besprechung in der Regel der Generalsekretär und die Finanzverantwortlichen teil. Die Gespräche konnten mehrheitlich im Mai 2018 durchgeführt werden. Im Fokus stand ein Informationsaustausch über wichtige Projekte, organisatorische und personelle Veränderungen sowie spezifische Herausforderungen mit Auswirkungen auf die Finanzen. Im Weiteren erfolgten je Direktion ein Rückblick auf die Prüfungen der letzten sechs Monate sowie ein Ausblick der für das Jahr 2018 anstehenden Prüfungen.

- **Quartalsberichterstattung per 31.3.2018**

Die Berichterstattung über den Stand und die Entwicklung wesentlicher Prüffeststellungen erfolgte am 12.4.2018 zuhanden des Regierungsrates, der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission. Der Bericht und weitere aktuelle Themen konnten im April bzw. Mai 2018 anlässlich von Sitzungen mit dem Regierungsrat und der Finanzkommission besprochen werden.

- **Prüfung kantonale Anstalten**

Am 10.4.2018 hat die Finanzkontrolle über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der PHBern Bericht erstattet. Der Regierungsrat hat den Bericht der Revisionsstelle erhalten. Mit dem Umfassenden Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der PHBern wurde der Schulrat der Hochschule sowie die Erziehungsdirektion über die Prüfungsergebnisse informiert.

Nach Art. 50 Abs. 2 des Gesetzes über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule ist die Finanzkontrolle verpflichtet, das finanzielle Risiko für den Kanton Bern zu beurteilen. Die PHBern weist per 31.12.2017 ein negatives Eigenkapital von CHF -7.9 Mio. (Vorjahr: CHF -6.6 Mio.) aus. Der Jahresverlust 2017 beträgt CHF -1.4 Mio. (Vorjahr: CHF -1.2 Mio.).

Die finanzielle Situation ist angespannt. Die Liquidität der PHBern wird durch den Kanton sichergestellt.

· Prüfung Mandate

Im zweiten Quartal 2018 hat die Finanzkontrolle verschiedene statutarische und gesetzliche Abschlussrevisionen von Mandaten durchgeführt. Diese erfolgen in der Regel nach dem Standard für die Eingeschränkte Revision oder nach dem Schweizer Prüfungsstandard Nr. 910 Review (prüferische Durchsicht) von Abschlüssen.

· Beratung

In dieser Berichterstattungsperiode wurden in der Berichterstattungsperiode zugunsten der Direktionen bzw. Ämter verschiedene Abklärungen getroffen. Ausserdem hat die Finanzkontrolle bei verschiedenen Arbeitsgruppen - u. a. Revision Kantonales Finanzkontrollgesetz - und diversen Mitberichten und Vernehmlassungen mitgewirkt. Die periodische Sitzung zwischen dem Finanzkontrollgremium und der Finanzkontrolle fand am 11.6.2018 statt. Unter anderem wurde das weitere Vorgehen zur Jahresrechnung per 31.12.2017 behandelt.

· Qualitäts- und Leistungsbeurteilung

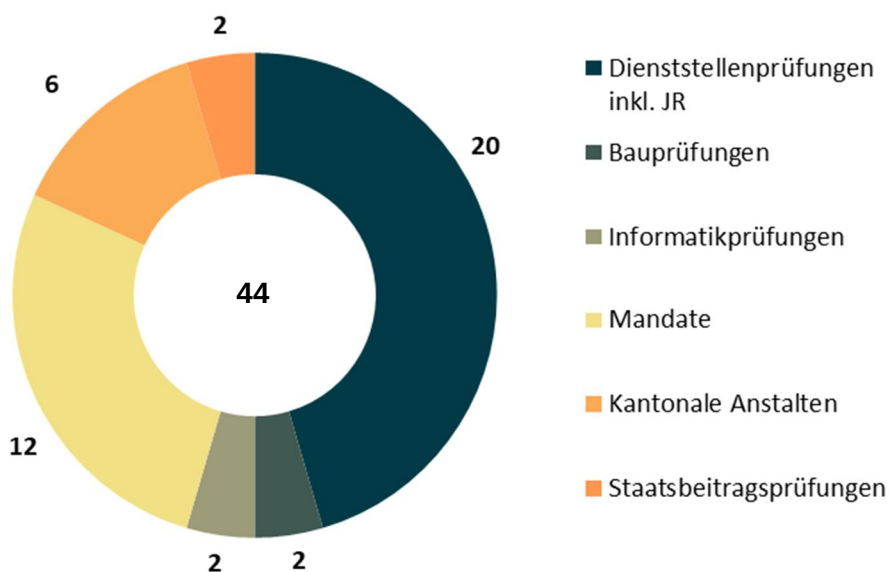
Als Revisionsstelle der Finanzkontrolle hat die BDO AG eine Qualitäts- und Leistungsbeurteilung der Finanzkontrolle durchgeführt und die Besondere Rechnung der Finanzkontrolle geprüft. Im Bericht vom 12.6.2018 an den Regierungsrat und die Finanzkommission (FiKo) attestierte die BDO AG der Finanzkontrolle eine fachlich einwandfreie Arbeit. Gleichzeitig bestätigte sie, dass sie nicht auf Sachverhalte gestossen ist, aus denen sie schliessen müsste, dass die Besondere Rechnung nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht.

· Sonderprüfung

Mit Schreiben vom 18.5.2018 beauftragte die FiKo die Finanzkontrolle mit der Durchführung einer Sonderprüfung zum Thema 'Personalführung in der Vollzugsanstalt Thorberg' (POM).

· Übersicht Prüfberichte

Die Finanzkontrolle konnte im 2. Quartal 2018 im Anschluss an die mündlichen Schlussbesprechungen folgende Prüfberichte den zuständigen Stellen abgeben:



Im zweiten Quartal erfolgten die Prüfung und die Berichterstattung der Revisionsmandate von kantonalen Konkordaten, Stiftungen und Organisationen mit überwiegenden kantonalen

Interessen, bei welchen die Finanzkontrolle als Revisionsstelle gewählt ist. Die total zehn Revisionsmandate der Finanzkontrolle im 2018 sind aus der Beilage 2 ersichtlich.

Von besonderem Nutzen für die betroffenen Bereiche waren u.a. die nachfolgenden Prüfungen:

- **Projektprüfung 'Enterprise Resource Planning (ERP)'**

Die Finanzkontrolle hat im Rahmen ihres Auftrags bei der Finanzverwaltung eine Prüfung des Projekts ERP durchgeführt. Im Fokus lagen insbesondere die Beurteilung des Projektvorgehens und der Projektergebnisse sowie die Effektivität und Effizienz der Projektprozesse als auch die Existenz und Wirksamkeit systematischer Projektkontrollen. Aufgrund der geplanten langen Umsetzungsdauer bis 2027 und der ersichtlichen Komplexität des Vorhabens bestehen erhöhte Risiken im Bereich der finanziellen (Termin- und Kostenverlauf), organisatorischen (Wissensaufbau und -transfer, Mitarbeiterressourcen) und technischen (Beherrschbarkeit der Systemkomplexität) Abwicklung. Die Finanzverwaltung hat zeitnah Massnahmen eingeleitet und umgesetzt.

- **Bauprüfung 'Pädagogisches Zentrum Hören und Sprache Münchenbuchsee (HSM)'**

Die Prüfung des Bauprojekts Neu- und Umbau HSM beim Amt für Grundstücke und Gebäude ergab zusammengefasst folgende Optimierungspotenziale: Im Vorfeld der Entwicklung von wesentlichen und umfangreichen Projekten sollten künftig fundierte und umfassende Bedarfsabklärungen unter Einbezug künftiger Entwicklungen in einem angemessenen und mit der Gesamtstrategie des Kantons abgestimmten Kontextes vorgenommen werden. Weiter sollten in Bauprojekten alle während der Laufzeit notwendigen Unterhalts- und Sanierungsarbeiten sämtlicher auf dem Areal betroffenen Gebäude und Bauteile einbezogen werden.

- **Dienststellenprüfung Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA)**

Die Finanzkontrolle führte Prüfungsarbeiten beim SVSA schwergewichtig in den Bereichen Administrativmassnahmen inkl. entsprechender SUSA-Applikation 'Administrativmassnahmen' (Admas) sowie Personaladministration durch. Insgesamt erhielt die Finanzkontrolle den Eindruck, dass die Abwicklung der Administrativverfahren im Wesentlichen korrekt, nach einheitlichen Grundsätzen und effizient erfolgt. In den Bereichen Risikobeurteilung und internes Kontrollsystem besteht noch Optimierungspotenzial. Es wurden Datenanalysen sowie Dossierprüfungen vorgenommen. Die Bestrebungen des SVSA betreffend die elektronische Dossierführung und Erweiterung der Geschäftskontrolle Admas beurteilt die Finanzkontrolle als zielführend. Aus der Nachrevision der Prüfung 'ISDS Assessment der Applikation SUSA' im Jahr 2015 konnten noch nicht alle ISDS-Massnahmen umgesetzt werden. Es bestehen Abhängigkeiten zur kantonalen Definition des Grundschutzes im Rahmen eines noch zu bildenden direktionsübergreifenden Information Security Management System (ISMS).

3.4 3. Quartal 2018

- **Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017**

Die vom Regierungsrat im Juni in Auftrag gegebenen Korrekturen in der Jahresrechnung per 31.12.2017 wurden von den Direktionen umgesetzt und von der Finanzkontrolle im Anschluss geprüft. Am 22.8.2018 hat der Regierungsrat die korrigierte Jahresrechnung per 31.12.2017 genehmigt. Die Jahresrechnung per 31.12.2017 wies neu (Konzernversion 4) einen Jahresverlust von CHF -5.0 Mio. anstelle eines Gewinnes von CHF 49 Mio. gemäss der vom Regierungsrat ursprünglich genehmigten Version vom 25.4.2018 aus. Aufgrund der vorgenommenen Korrekturen ergab sich ein Anpassungsbedarf bei der Berichterstattung der

Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017. Im Schreiben der Finanzkontrolle an die FiKo, Geschäftsprüfungskommission (GPK) und Regierungsrat vom 22.8.2018 wurde dargelegt, welche Auswirkungen die Korrekturen auf das Prüfungsurteil und die Abnahmeempfehlung konkret haben. Da die verbleibenden Falschdarstellungen und Ordnungsmässigkeitsprobleme aufgrund der bestehenden Prozesse, Systeme und Organisation des Rechnungswesens nicht innert nützlicher Frist korrigiert werden konnten, konnte es die Finanzkontrolle verantworten, dem Grossen Rat trotz versagtem Prüfungsurteil eine Genehmigungsempfehlung zu unterbreiten.

Ende August 2018 hat die Finanzkontrolle der FiKo, der GPK und dem Regierungsrat den angepassten Bericht der Finanzkontrolle vom 22.8.2018 zur Jahresrechnung per 31.12.2017 zukommen lassen. Dieser ersetzte das Testat der Finanzkontrolle vom 4.5.2018.

Am 26.11.2018 genehmigte der Grosse Rat die Jahresrechnung per 31.12.2017 des Kantons.

· **Quartalsberichterstattung per 30.6.2018**

Die Berichterstattung über den Stand und die Entwicklung wesentlicher Prüffeststellungen fand am 5.7.2018 zuhause des Regierungsrates, der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission statt. Der Bericht und weitere aktuelle Themen konnten im August 2018 anlässlich von Sitzungen mit dem Regierungsrat und der Finanzkommission besprochen werden.

· **Sonderprüfungen**

Die Finanzkontrolle hat anlässlich der Sonderprüfung zum Thema 'Personalführung in der Vollzugsanstalt Thorberg' (POM) zahlreiche Mängel und Schwachstellen festgestellt. Die Prüfungsergebnisse wurden am 24.8.2018 mit Vertretern der POM und am 4.9.2018 mit der FiKo besprochen. Die wesentlichsten Optimierungschancen ergeben sich in folgenden Bereichen:

- Organisation / Durchsetzungsvermögen AJV
- Zielvorgaben / Standardisierungen / Zentralisierungen
- Interessenskonflikte / Reputationsrisiken
- Kommunikation (intern und extern)

Nur mit einem Change dürfte es gelingen, die seit Jahrzehnten gelebten und nicht mehr zeitgerechten Strukturen, Prozesse und Führungsansprüche aufzubrechen und zu optimieren. Die sowohl beim AJV wie auf dem Thorberg in den letzten zwei bis drei Jahren angegangen Reorganisationen und Optimierungen von Strukturen und Prozessen gilt es konsequent weiter zu verfolgen.

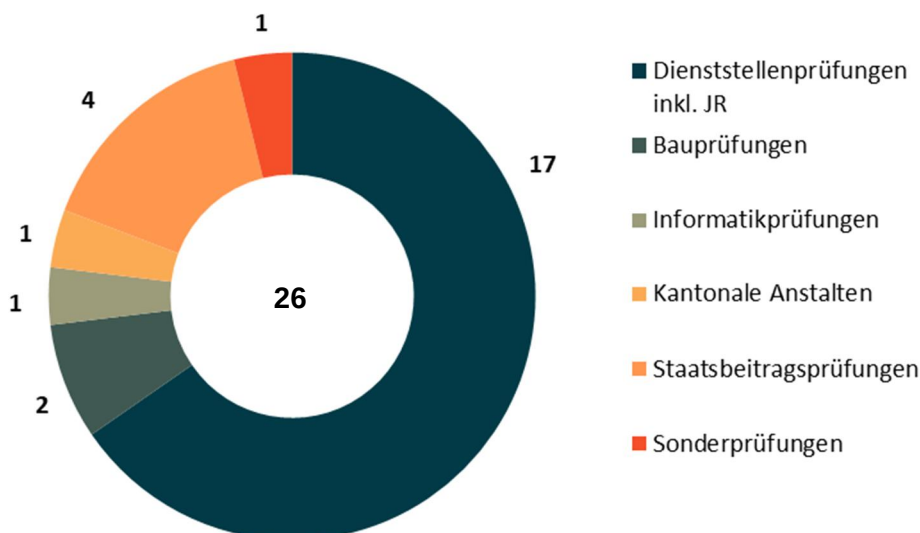
Mit Schreiben vom 23.8.2018 beauftragte die GPK die Finanzkontrolle mit der Durchführung einer Sonderprüfung zum Kreditgeschäft Wankdorfplatz.

· **Beratung**

In dieser Berichterstattungsperiode wurden zugunsten der Direktionen bzw. Ämter verschiedene Abklärungen getroffen. Ausserdem hat die Finanzkontrolle bei verschiedenen Arbeitsgruppen und diversen Mitberichten und Vernehmlassungen mitgewirkt.

Übersicht Prüfberichte

Die Finanzkontrolle konnte im 3. Quartal im Anschluss an die mündlichen Schlussbesprechungen folgende Prüfberichte den zuständigen Stellen abgeben:



Von besonderem Nutzen für die betroffenen Bereiche waren u.a. die nachfolgenden Prüfungen:

Steuerverwaltung - Grundstückgewinnsteuer - Amtliche Bewertung sowie Direkte Bundessteuern

Im Bereich Grundstückgewinnsteuer erfolgten die Prüfungen vorwiegend in den Bereichen Taxation Privat- und Geschäftsvermögen sowie AVOR. Die Prüfungen wurden ergänzt durch Prüfungen von IT-Kontrollen. Zusammenfassend ergeben sich Optimierungspotenziale im Bereich des internen Kontrollsystems, welches konzeptionell in Richtung eines ganzheitlichen Ansatzes weiterentwickelt werden sollte. Zudem besteht Verbesserungsbedarf bei den Schnittstellen zu Umsystemen bezüglich Überwachungskontrollen. Im Bereich der amtlichen Bewertung beurteilte die Finanzkontrolle die Methodik zur Mietwertanpassung und der amtlichen Werte. Im Weiteren erfolgte die von der ESTV vorgegebene Prüfung im Bereich der Direkten Bundessteuern. Geprüft wurde die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der Direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils der Steuerjahre 2013 bis 2017 per 31.12.2017. Insgesamt kommt die Finanzkontrolle zum Schluss, dass die Erhebung der Direkten Bundessteuer und die Ablieferung des Bundesanteils in allen wesentlichen Belangen sachgerecht erfolgt.

Tiefbauamt - Substanzerhaltung Kantonsstrassen

Die Finanzkontrolle hat bei den Oberingenieurkreisen (OIK) II und IV im Tiefbauamt (TBA) eine Nachprüfung der Prozessprüfung 2013 'Substanzerhaltung Kantonsstrassen' durchgeführt. Zeitgleich wurden bei den geprüften OIK der Winterdienst und die Fahrzeugbewirtschaftung beurteilt. Die 'Substanzerhaltung Kantonsstrassen' ist eine jährlich wiederkehrende Aufgabe des TBA. Aufgrund der Zustandswerte der Strassen und den verfügbaren finanziellen Mitteln werden die Teilprojekte festgelegt, bei welchen Belagserneuerungen umgesetzt werden sollen. Die Finanzkontrolle konnte feststellen, dass seit der Prüfung 2013 Verbesserungen erfolgt sind. In verschiedenen Bereichen kann der Prozess noch weiter optimiert und/oder vereinheitlicht werden. Die Prüfung Winterdienst und die Fahrzeugbewirtschaftung zeigt, dass Mängel, welche in früheren Jahren festgestellt wurden, teilweise behoben werden konnten. Die Finanzkontrolle stellte weitere Kontrolldefizite und die Verletzung

von Vorgaben fest. Das TBA hat die Mängel erkannt und führt einen neuen Prozess für die Vergabe von Winterdienstarbeiten sowie zur Vermeidung von Interessenskonflikten ein.

- **Dienststellenprüfung Amt für Sozialversicherungen**

Aufgrund der durchgeführten Dienststellenprüfung kommt die Finanzkontrolle insgesamt zur Einschätzung, dass mit der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und Rechnungslegung gewährleistet ist. Die Haushaltsführung hinterlässt einen positiven Gesamteindruck. Optimierungsbedarf besteht im Bereich Controlling über die vom Kanton an die Krankenversicherer bezahlten Forderungen aus Verlustscheinen für Prämienausstände (2017: rund CHF 40 Mio.). Gemäss KVG erfolgt seit 1.1.2012 die Verlustscheinverwaltung bzw. das Inkasso neu durch die Krankenversicherer. Die Kantone übernehmen seither 85% der Verlustscheinforderungen. Aufgrund der im Verhältnis zum Lohnanstieg überdurchschnittlichen Teuerung der Krankenkassenprämien steigen die Verlustscheinforderungen und somit der Kostenanteil der Kantone stetig an. Möglicherweise wegen eines ungenügenden Anreizsystems besteht die Gefahr, dass die Verlustscheinverwaltung durch die bzw. einzelne Krankenversicherer nicht konsequent wahrgenommen wird. Den Kantonen könnten dadurch Einnahmen aus Verlustscheinforderungen in Millionenhöhe entgehen. Es besteht schweizweit immer noch kein aussagekräftiger und systemunterstützter Datenaustausch (einheitliches System), welcher es den Kantonen erlauben würde, ein effizientes und wirksames Controlling im Bereich Prämienverbilligungen, Verlustscheinforderungen und Verlustscheinverwaltung aufzubauen und durchzuführen. Auf Stufe des Bundes wie der kantonalen Fachdirektorenkonferenzen besteht Handlungsbedarf. Die involvierten Direktionen JGK und GEF wollen auf kantonaler und nationaler Ebene gezielte Optimierungen bewirken.

- **Staatsbeitragsprüfung Felsenau**

Die Finanzkontrolle führte eine Prüfung über den Investitionsbeitrag (CHF 11.7 Mio.) für das Projekt 'Erweiterung Haus Felsenau' an den bernischen Verein für Gefangenen- und Entlassenenfürsorge durch. Seitens Kanton waren das Sozialamt (SOA) und das Alters- und Behindertenamt (ALBA) beteiligt. Im Vordergrund dieser Prüfung stand der Geschäftsprozess des Kantons zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen. Mit der Staatsbeitragsprüfung bei den Beitragsempfangenden wird u.a. die Wirtschaftlichkeit und Zweckbindung der vom Kanton gewährten Beiträge geprüft. Der Prüfungsschwerpunkt lag auf der Mittelverwendung des kantonalen Investitionsbeitrages 2011 inkl. Zusatzkredit 2017. Die Resultate der Prüfung zeigten Optimierungspotenzial bei der Überwachung der mit den Subventionen verbundenen Auflagen und Bedingungen.

3.5 4. Quartal 2018

- **Prüfungsplanung für das Jahr 2019**

Die Finanzkontrolle erstellte im 4. Quartal 2018 den Prüfungsplan für das Jahr 2019. Die Prüfungsplanung wird nach einem risikoorientierten Ansatz unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren durchgeführten Prüfungen sowie der vorhandenen Personalressourcen bei der Finanzkontrolle jährlich erstellt.

- **Quartalsberichterstattung per 30.9.2018**

Die Berichterstattung über den Stand und die Entwicklung wesentlicher Prüffeststellungen fand am 18.10.2018 zuhause des Regierungsrates, der Finanzkommission und der Ge-

schäftsprüfungskommission statt. Der Bericht und weitere aktuelle Themen konnten im Oktober 2018 anlässlich von Sitzungen mit dem Regierungsrat und der Finanzkommission besprochen werden.

• **Periodische Halbjahresgespräche mit allen Direktionen und Justiz**

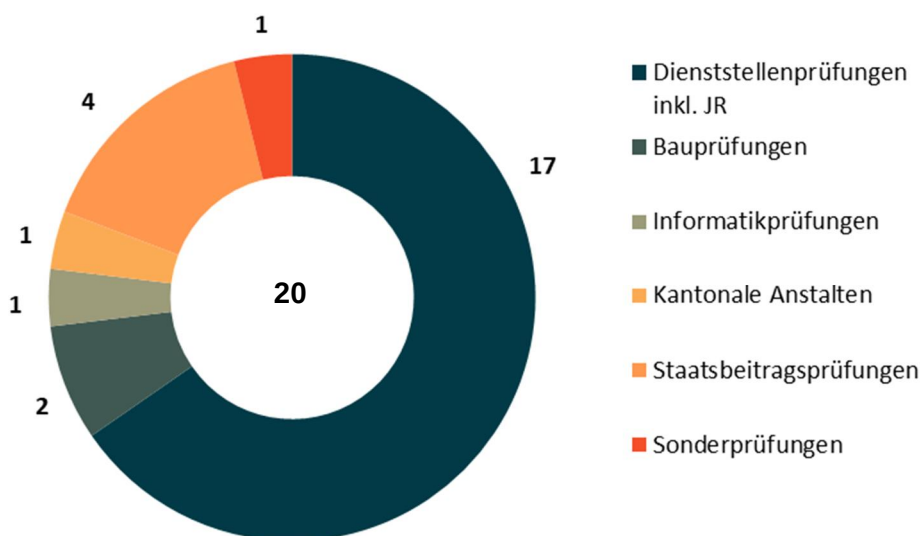
Im Fokus der Halbjahresgespräche mit allen Direktionen, Staatskanzlei und der Justizleitung stand u.a. der Prüfungsplan für das Geschäftsjahr 2019. Im Weiteren widmete man sich einem Rückblick auf die Prüfungen der letzten 6 Monate und pflegte einen Informationsaustausch über wichtige Projekte, organisatorische und personelle Veränderungen sowie spezifische Herausforderungen mit Auswirkungen auf die Finanzen. Neben den zuständigen Regierungsrätinnen bzw. Regierungsräten nehmen an der Besprechung in der Regel der Generalsekretär und die Finanzverantwortlichen teil. Die Gespräche konnten mehrheitlich im November durchgeführt werden.

• **Sonderprüfung**

Im Fokus der Sonderprüfung zum Kreditgeschäft BVE 1441/2007 (Wankdorfplatz) lag die Beantwortung der Fragen der GPK zum Abschluss des Bauprojekts. Die Prüfungsergebnisse wurden am 30.11.2018 mit Vertretern der BVE besprochen. Die Berichterstattung zuhanden der GPK erfolgte am 11.12.2018. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass das Bauprojekt Wankdorfplatz, was die bauliche Ausführung und Wirkung betrifft, innerhalb der gesetzten Termine erfolgreich umgesetzt wurde und finanziell unterhalb dem bewilligten Kredit abschliessen wird. Die Prüfung zeigte, dass bei der finanziellen Führung, dem Projektcontrolling sowie der baujuristischen Unterstützung Mängel bestehen.

• **Übersicht Prüfberichte**

Die Finanzkontrolle konnte im 4. Quartal im Anschluss an die mündlichen Schlussbesprechungen folgende Prüfberichte den zuständigen Stellen abgeben:



Von besonderem Nutzen für die betroffenen Bereiche waren u.a. die nachfolgend erwähnenswerten Prüfungen:

• **Prüfung Busseninkassoprozess**

In den Jahren 2017 und 2018 führte die Finanzkontrolle bei acht im Busseninkassoprozess involvierten Stellen Prüfungen durch. Die Berichterstattung an die geprüften Stellen bzw. an die Justiz und die zuständigen Direktionen (POM, JGK, FIN) erfolgte laufend. Ende 2018

präsentierte die Finanzkontrolle die Gesamtergebnisse dieser direktionsübergreifenden Prüfung den verantwortlichen Personen aus den verschiedenen Direktionen bzw. der Justiz. Im Vergleich zur Prüfung im Jahre 2011 konnte festgehalten werden, dass dank einer direktionsübergreifenden Zusammenarbeit sowie einem hohen Engagement der zuständigen Personen grosse Fortschritte erzielt und verschiedene Mängel behoben werden konnten. Bei einzelnen Feststellungen konnten verschiedene Risiken reduziert werden, wobei nach wie vor vereinzelter Optimierungsbedarf besteht. Die von der Finanzkontrolle angeregten, übergeordneten Optimierungsmöglichkeiten (Bestimmung Verantwortlichkeiten, Nutzung von weiterem Synergie- und Optimierungspotenzial, Steigerung der Effizienz und Effektivität im Gesamtprozess) konnten aufgezeigt und besprochen werden.

- **Projektprüfung 'Neue Vorgangsbearbeitung' (NeVo)**

Die Finanzkontrolle hat bei der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft eine Prüfung des gemeinsamen Projekts NeVo vorgenommen. Im Fokus der Prüfungsarbeiten lagen sowohl die Beurteilung des Projektvorgehens (Methodik, Organisation) und der Projektergebnisse sowie die Effektivität und Effizienz der Projektprozesse (Qualitätsmanagement, Risikomanagement, Changemanagement) als auch die Existenz und Wirksamkeit systematischer Projektkontrollen (Zeit, Kosten, Qualität). Das Projekt NeVo befindet sich zum Zeitpunkt der Prüfungshandlungen in der Realisierungsphase. Die Finanzkontrolle hat verschiedene Empfehlungen zu Optimierungen und Anpassungen abgegeben, um die Komplexität des Projektes zu reduzieren.

- **Dienststellenprüfung Generalsekretariat FIN**

Beim Generalsekretariat hat die Finanzkontrolle eine Prüfung in den Bereichen internes Kontrollsystem, Beteiligungscontrolling und Risikomanagement durchgeführt. Insbesondere wurde empfohlen, das Beteiligungscontrolling weiter zu systematisieren.

- **Bauprojektprüfung Neubau Campus Biel/Bienne**

Die Finanzkontrolle hat beim AGG eine Prüfung des Bauprojekts 'Neubau Campus Biel/Bienne' durchgeführt. Es wurden verschiedene Empfehlungen zur Optimierung abgegeben. So wurden u.a. Mängel im Kreditwesen festgestellt. Ausserdem befand sich im Zeitpunkt der Prüfung eine Landparzelle, die Teil des Baurechtsvertrags zwischen der Stadt Biel und dem Kanton Bern ist, noch nicht im Eigentum der Stadt Biel. Aufgrund der Abhängigkeiten zwischen Campus Biel/Bienne, Burgdorf und Bern könnten sich Verzögerungen inklusive damit verbundene Kostenfolgen auch auf die nachfolgenden Projekte auswirken.

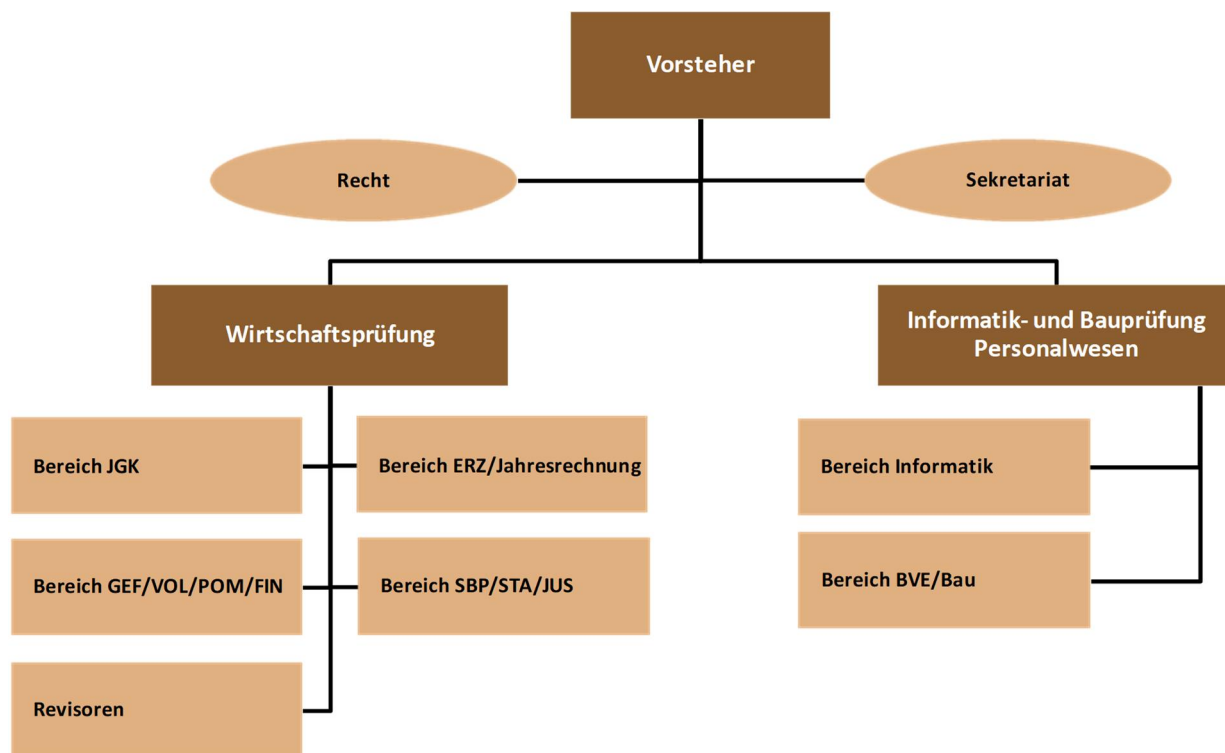
3.6 Wirkungscontrolling

Neben den gesetzlichen Aufgaben wie das Prüfen der Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und Rechnungslegung sowie die Beurteilung der Rechtmässigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ist es für die Finanzkontrolle ein wichtiges Anliegen, für die geprüften Einheiten Mehrwerte und Kundennutzen zu generieren. Die Finanzkontrolle hält die wesentlichen Mehrwerte sowohl in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht in einem Wirkungscontrolling fest. 2018 belief sich das durch die Finanzkontrolle geschätzte Sparpotenzial (Minderaufwendungen bzw. Mehrerträge) auf rund CHF 23 Mio. (auf Jahresbasis). Wiederkehrende Einsparungen aus Prüfungsfeststellungen der Vorjahre sowie Feststellungen aus der Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 sind im erwähnten Betrag nicht enthalten. Die effektive Höhe der realisierten Optimierungen ist im Wesentlichen von den zu treffenden Massnahmen und vom Zeitpunkt der Umsetzung durch die verantwortlichen Stellen abhängig.

4 Wir über uns

4.1 Organisation

Die Abteilungsleiter Wirtschaftsprüfung und Informatik- und Bauprüfung bilden zusammen mit dem Vorsteher die Geschäftsleitung. Die Finanzkontrolle pflegt die interdisziplinäre Zusammenarbeit und setzt die Prüfungsteams nach den situativen Anforderungen zusammen.



4.2 Personal

	Männer per 31.12.	Frauen per 31.12.	Jahresdurchschnitt 100 %-Stellen (VZE)
2017	17	10	23.9
2018	17	9	23.7

Die Finanzkontrolle verfügt über ein Team qualifizierter Fachkräfte. Sie beschäftigt dipl. Wirtschaftsprüfer, Certified Internal Auditors (CIA) und dipl. Finanzverwalter. Zudem sind Juristen, Betriebswirte, Architekten und Baufachleute sowie Certified Information Systems Auditors (CISA) und Certified Information Security Managers (CISM) angestellt. Durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit werden Synergien genutzt. Zwei Mitarbeitende haben im Verlaufe des Jahres die Finanzkontrolle verlassen. Die Stellen konnten mit qualifizierten Mitarbeitenden besetzt werden.

Die interne und externe Weiterbildung wurde auch im laufenden Jahr gefordert und gefördert. Neben dem Besuch von externen Seminaren und Tagungen haben sich die Mitarbeitenden an regelmässig stattfindenden internen Fachveranstaltungen weitergebildet. Mitarbeitende mit Zertifizierung der Revisionsaufsichtsbehörde und der Branchenverbände erfüllten mit der Weiterbildung die Anforderungen zum Erhalt ihrer Zulassung und Akkreditierung.

4.3 Finanzen / Leistungen

Rechnung in TCHF	2018	2017
Personalaufwand	-3'935	-3'991
übriger Aufwand	-237	-297
Aufwand	-4'172	-4'288
Erträge	108	116
Ertrag	108	116
Saldo	-4'064	-4'172
Investitionen	12	3

Die Finanzkontrolle führt eine Besondere Rechnung, die durch eine externe Revisionsstelle geprüft wird. Die Berichterstattung über die Revision erfolgt zuhanden des Regierungsrates und der Finanzkommission des Grossen Rates.

In der Leistungsvereinbarung 2016-19 sind die Leistungen, Ziele, Standards und Indikatoren festgelegt.

Im Rahmen eines halbjährlichen Finanz- und Leistungsreportings legt die Finanzkontrolle dem Finanzkontrollgremium Rechenschaft über das Rechnungsergebnis ab. Gleichzeitig rapportiert sie dem Finanzkontrollgremium über den Zielerreichungsgrad der Leistungsziele. Die BDO AG führt als externe Revisionsstelle zuhanden des Regierungsrates und der Finanzkommission jährlich eine Qualitäts- und Leistungsbeurteilung durch. Sie attestiert der Finanzkontrolle auch im Jahr 2018 eine fachlich einwandfreie Arbeit.

4.4 Weitere Aktivitäten

Mitarbeitende der Finanzkontrolle haben auch im 2018 massgebend in verschiedenen Arbeitsgruppen der Fachvereinigung der Finanzkontrollen mitgewirkt und an verschiedenen Weiterbildungsseminaren Fachreferate gehalten. Als Mitglied der Fachkommission SWISS GAAP FER arbeitet der Vorsteher der Finanzkontrolle in der Arbeitsgruppe Überprüfungsverfahren Subventionen, Beihilfen und Zuschüsse mit.

5 Ausblick

Das Ziel der Finanzkontrolle ist es, auch im Jahr 2019 die fachliche Qualität und die Kundenzufriedenheit sicherzustellen.

Neben der Erfüllung der Kernaufgaben stehen folgende Schwerpunkte an:

- Prüfung und Beurteilung der infolge der HRM2/IPSAS-Vorgaben angepassten Werteflüsse,
- Umsetzung von FK-internen Optimierungen zur laufenden Verbesserung und Sicherstellung der Qualität,
- Aktive Mitarbeit bei der Erarbeitung einer Totalrevision des Finanzkontrollgesetzes (KFKG).

Der Finanzkontrolle ist es ein Anliegen, ein kritischer, fairer und verlässlicher Partner von Parlament, Regierung, Verwaltung und Justiz zu sein und mit ihrer Arbeit einen Beitrag zur wirtschaftlichen und prozessorientierten Führung der Verwaltung zu leisten.

Bern, 21. Februar 2019

Finanzkontrolle des Kantons Bern



T. Remund
Vorsteher Finanzkontrolle



L. Benninger
Stv. Vorsteher Finanzkontrolle

Beilagen**1 Verzeichnis der zwischen 1.1. und 31.12.2018 versandten Prüfberichte**

Berichte Gesamtstaat	Datum
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 31.12.2017	18.01.2018
Jahresbericht 2017 Whistleblowing	15.02.2018
Tätigkeitsbericht 2017	21.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 – Zwischenstand per 14.3.2018	15.03.2018
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 31.03.2018	12.04.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 – Zwischenstand vom 19.4.2018	19.04.2018
Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 ¹	04.05.2018
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 ¹	04.05.2018
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 30.06.2018	05.07.2018
Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 (mit Begleitschreiben an die FiKo, GPK und Regierungsrat) ²	22.08.2018
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 30.09.2018	18.10.2018
Bericht Prüfungsarbeiten auf Basis erweiterter Monatsabschluss September 2018	23.11.2018

Berichte Staatskanzlei	Datum
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur STA	05.04.2018

Berichte Volkswirtschaftsdirektion	Datum
Prüfbericht LANAT Abteilung Direktzahlungen	19.01.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur VOL	05.04.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung BE! Tourismus AG (Staatsbeitragsempfänger)	18.07.2018
Bericht Generalsekretariat VOL	15.08.2018
Bericht beco Berner Wirtschaft	15.08.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung BE! Tourismus AG (beco)	07.09.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung International School of Berne	04.10.2018

¹ Version zur ursprünglich genehmigten Jahresrechnung durch den Regierungsrat vom 4.5.2018

² Definitiver Bericht zur genehmigten Jahresrechnung durch den Regierungsrat vom 22.8.2018

Berichte Gesundheits- und Fürsorgedirektion	Datum
Bericht Staatsbeitragsprüfung 2017 – Caritas Bern (Staatsbeitragsempfänger)	12.02.2018
Prüfbericht Spitalamt	14.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur GEF	05.04.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung 2017 – Caritas Bern (SOA)	06.04.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung 2017 – Salome Brunner-Stiftung (Staatsbeitragsempfänger)	27.06.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung 2017 - Salome Brunner-Stiftung (ALBA)	24.07.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung Investitionsbeitrag Erweiterung Haus Felsenau (Bernischer Verein für Gefangenen- und Entlassenenfürsorge)	05.09.2018
Bericht Sozialamt	18.09.2018
Bericht Alters- und Behindertenamt	16.11.2018

Berichte Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	Datum
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur JGK	05.04.2018
Bericht über die Prüfung der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung für das Jahr 2017 (BAG)	07.06.2018
Bericht Rechtsamt (RA JGK)	14.06.2018
Bericht Grundbuchämter des Kantons Bern	27.08.2018
Bericht Amt für Sozialversicherungen	29.08.2018
Bericht Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht	03.09.2018
Bericht Betreibungs- und Konkursämter des Kantons Bern	19.09.2018
Bericht Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden	23.11.2018

Berichte Polizei- und Militärdirektion	Datum
Prüfbericht Amt für Justizvollzug	02.02.2018
Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 des Lotteriefonds	06.02.2018
Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 des Sportfonds	06.02.2018
Ergänzender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 Lotterie- und Sportfonds	08.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur POM	05.04.2018
Bericht Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt	19.06.2018
Bericht Kantonspolizei	13.08.2018

Berichte Polizei- und Militärdirektion	Datum
Bericht Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär	22.08.2018
Bericht Amt für Migration und Personenstand	24.09.2018
Bericht Projektprüfung 'Neue Vorgangsbearbeitung' (NeVo)	30.11.2018

Berichte Finanzdirektion	Datum
Bericht über die Prüfung der FIS Asset HRM2-Funktionen 2018, Finanzverwaltung	14.02.2018
Bericht über die Informatikprüfung des Berechtigungsmanagements FIS 2017, FV	15.02.2018
Prüfbericht Steuerverwaltung – Bereich Bezug	05.03.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur FIN	05.04.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen Jahresabschlussprozess Finanzverwaltung	24.04.2018
Bericht Projektprüfung Enterprise Resource Planning (ERP) / IT	30.04.2018
Bericht Steuerverwaltung – Grundstückgewinnsteuer und Amtliche Bewertung	10.07.2018
Bericht zum Kanton Bern gemäss DBG Art 104a und der Richtlinie der ESTV / Abrechnung über Steuern und Bussen per 31.12.2017	13.08.2018
Bericht KAIO	06.09.2018
Bericht Finanzverwaltung	07.11.2018
Bericht Generalsekretariat FIN	23.11.2018
Bericht Personalamt	06.12.2018
Bericht Steuerverwaltung; Veranlagung NP und Supportprozesse	20.12.2018

Berichte Erziehungsdirektion	Datum
Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 des Kulturförderungsfonds	06.02.2018
Ergänzender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 Kulturförderungsfonds	06.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur ERZ	05.04.2018
Bericht Gymnasium Neufeld	07.06.2018
Bericht ICT-Umsetzungsstrategie ERZ 2018-2021	05.09.2018
Bericht Gymnasium Burgdorf	06.09.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung WKS KV Bildung	14.11.2018
Bericht Mittelschul- und Berufsbildungsamt	26.11.2018

Berichte Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion	Datum
Prüfbericht Hochwasserschutz-Massnahmen Saxetbach, Strassenverlegung Chammeri, TBA	21.02.2018
Prüfbericht Bauprojekt A16 – Ponts Champ Argent, TBA	12.03.2018
Tätigkeitsbericht 2017 über die Prüfungen im Bereich des Nationalstrassenbaus	28.03.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur BVE/AGG	04.04.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur BVE/TBA	04.04.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur BVE/übrige Ämter	05.04.2018
Bericht Bauprüfung Neu- und Umbauten HSM, Münchenbuchsee	22.05.2018
Bericht Bauprüfung Umgestaltung Bielstrasse, Lyss	22.05.2018
Bericht Amt für Umweltkoordination und Energie	29.05.2018
Bericht Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination	06.06.2018
Bericht Tiefbauamt – Substanzerhaltung Kantonsstrassen: Belagserneuerung / Winterdienst und Fahrzeugbewirtschaftung	21.08.2018
Bericht Nachrevision INO (Medien- und Logistikkanal Insel / Frauenklinik)	05.09.2018
Bericht Neubau Campus Biel/Bienne	16.11.2018
Bericht Tiefbauamt	19.12.2018

Berichte Justiz	Datum
Bericht über die Prüfung des direktionsübergreifenden Busseninkassoprozesses 2017 Teil Regionalgericht Bern-Mittelland	09.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur JUS	05.04.2018
Bericht Nachrevision Jugendanwaltschaft DS Berner Jura-Seeland	31.07.2018
Bericht Jugendanwaltschaft Dienststelle Emmental-Oberaargau	20.09.2018
Bericht Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte	24.10.2018
Bericht Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben	30.11.2018

Berichte Sonderprüfung	Datum
Bericht Sonderprüfung Personalführung in der Justizvollzugsanstalt Thorberg im Auftrag der Finanzkommission	30.08.2018
Bericht Sonderprüfung Kreditgeschäft BVE 1441/2007 (Wankdorfplatz) im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission	11.12.2018

Berichte Kantonale Anstalten

Universität Bern	Datum
Prüfbericht Interdisziplinäres Zentrum für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt CDE	15.03.2018
Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der Universität Bern	20.03.2018
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der Universität Bern	20.03.2018
Risikobeurteilung der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der Universität Bern	20.03.2018
Prüfbericht zum FISUni-Änderungsmanagement	23.05.2018
Bericht Philosophisch-historische Fakultät	21.08.2018
Bericht zur Zwischenrevision Jahresrechnung per 31.12.2018	20.11.2018

Pädagogische Hochschule Bern	Datum
Prüfbericht SAP-Berechtigungsmanagement	27.02.2018
Berichterstattung der Revisionsstelle zur Zwischenrevision der Jahresrechnung 2017 der PH Bern	28.02.2018
Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der PHBern	10.04.2018
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der PHBern	10.04.2018
Risikobeurteilung der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der PHBern	10.04.2018
Bericht zur Zwischenrevision Jahresrechnung per 31.12.2018	16.11.2018

Berner Fachhochschule	Datum
Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der Berner Fachhochschule	22.03.2018
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der Berner Fachhochschule	22.03.2018
Risikobeurteilung der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der Berner Fachhochschule	22.03.2018
Bericht zur Zwischenrevision Jahresrechnung per 31.12.2018	07.11.2018
Bericht Generelle Nachrevision SAP	20.12.2018

Centre interrégional de Perfectionnement (CIP), Tramelan	Datum
Rapport de l'organe de surveillance sur les comptes annuels 31.12.2017	06.06.2018
Management Letter Révision des comptes annuels 2017	06.06.2018

2 Verzeichnis und Berichte zu den Revisionsmandaten 2018

Mandate	Datum
Assemblée Interjurassienne (AIJ), Moutier (in Liquidation)	01.02.2018
GELAN-Espace-Mittelland, Bern	04.04.2018
Bernische Denkmalpflege-Stiftung, Bern	09.04.2018
Verein Hauptstadtregion Schweiz (HSR-CH), Bern	25.04.2018
Berner Design Stiftung	27.04.2018
Stiftung Bauernmuseum Althus-Jerisberghof, Ferenbalm	17.05.2018
Papavramidès-Stiftung, Bern	17.05.2018
Fondation des Archives de l'ancien Evêché de Bâle, Porrentruy	30.05.2018
Finanzkontrolle des Kantons Zürich :	
· Finanzkontrolle des Kantons Zürich (Nachschau)	08.02.2018
· Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Eigene Rechnung 2017 (eingeschränkte Revision)	16.05.2018
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und angeschlossene Institutionen :	
· Schweizer Weltatlas	05.02.2018
· Institut für Externe Schulevaluationen auf der Sekundarstufe II (IFES)	14.02.2018
· Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) Bern	06.04.2018
· Dienstleistungszentrum Berufsbildung/Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (SDBB)	06.04.2018
· Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV)	06.04.2018
· Schweizerisches Zentrum für die Mittelschule (ZEM)	06.04.2018



Bericht 2018 der Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern

Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern
Poststrasse 25
3072 Ostermundigen
Telefon 031 633 74 10
Telefax 031 634 51 53
datenschutz@be.ch
www.be.ch/dsa

Inhalt

1	Einleitung	1
1.1	Auf einen Blick	1
1.2	Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie der Konferenz der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten (privatim)	1
1.3	Änderungen im übergeordneten Recht	1
2	Aufgabenumschreibung, Prioritäten und Mittel.....	2
2.1	Prioritäten	2
2.2	Personelle und finanzielle Mittel	2
3	Kontrollen von Informatikanwendungen, die im Betrieb stehen	3
4	Videoüberwachung	4
5	Vorabkontrollen von Informatikprojekten	4
5.1	Laufende Vorabkontrollen	4
5.2	Abgeschlossene Vorabkontrollen	5
6	Ansichtsäusserungen, Praxis	6
7	Gesetzgebung	7
7.1	Bundeserlasse und Konkordate	7
7.2	Kantonale Erlasse	7
7.3	Register Datensammlungen	8
8	Aufsichts- und Justizentscheide	9
9	Gemeinderechtliche Körperschaften	10
10	Berichtspunkte der Vorjahre	10
11	Antrag	10

1 Einleitung

1.1 Auf einen Blick

Am 8. Januar 2019 verabschiedete der Regierungsrat unter dem Begriff «Engagement 2030» seine Regierungsrichtlinien 2019–2022. Ein Ziel lautet dahingehend, dass der Kanton Bern die Chance der digitalen Transformation nutzen und wirkungsvolle, qualitativ hochstehende und effiziente Dienstleistungen für Bevölkerung und Wirtschaft erbringen soll. Am 5. März 2019 veröffentlichten die Geschäftsstelle E-Government Schweiz und das Staatssekretariat für Wirtschaft mit der Nationalen E-Government-Studie 2019 die zweite Ausgabe einer repräsentativen Erhebung bei Bevölkerung, Unternehmen und Verwaltungen der Schweiz zum Thema. Danach haben 68% der Bevölkerung Vertrauen in die Online-Dienstleistungen der kantonalen Behörden bezüglich Persönlichkeits- und Datenschutz. Der Wert entspricht in etwa jenem der ersten Studie vom November 2017, wo auch die kantonalen Behörden nach ihrer Einschätzung des Vertrauens der Bevölkerung in ihre Online-Dienste befragt wurden und jenes auf 95% bezifferten. Eine Befragung zum Vertrauen in die behördeninternen elektronischen Datenbearbeitungen dürfte ähnliche Ergebnisse – und eine ebenso grosse Differenz zwischen den Einschätzungen der Bürger und der Verwaltung – hervorbringen. Es ist deshalb zentral, dass die Behörden Datenschutz und -sicherheit nicht nur als rechtliche Rahmenbedingung – und insoweit als «Bremsen» – der digitalen Transformation verstehen, sondern ebenso als Erfolgsfaktor für die Akzeptanz und den Erfolg eines weiteren Ausbaus von E-Government.

Vor diesem Hintergrund sind die mannigfaltigen Arbeiten der Datenschutzaufsichtsstelle im Jahr 2018 – die Kontrolle von in Betrieb stehenden Informatikanwendungen (unten Ziff. 3), die Vorabkontrolle von Videoüberwachungsanlagen (Ziff. 4) und einer Vielzahl von Informatikprojekten (Ziff. 5), die Stellungnahme zu datenschutzrechtlichen Anfragen von kantonalen Behörden und Gemeinden (Ziff. 6) einschliesslich der Mitwirkung bei der Vorbereitung von Erlassen (Ziff. 7) sowie selbst die Eskalation von Differenzen in verwaltungsinternen und -gerichtlichen Beschwerdeverfahren (Ziff. 8) – nicht nur als vom Gesetzgeber vorgesehene Kontrolle der Verwaltung zu sehen, sondern auch als Dienstleistung zu deren Gunsten.

1.2 Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie der Konferenz der Schweizerischen Datenschutzauftragten (privatim)

Die Datenschutzaufsichtsstelle (DSA) nahm im Berichtsjahr an einer Sitzung der Koordinationsgruppe des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) teil, mittels derer der EDÖB die Aufsicht über das Schengener Informationssystem (SIS) koordiniert. 2018 erhielt die Aufsichtsstelle die nötigen Logfiles vom Bundesamt für Polizei (fedpol) nicht fristgerecht, so dass die geplante Kontrolle der SIS-Abfragen bei der Kantonspolizei Bern nicht stattfinden konnte. Da Aufsichtsstellen anderer Kantone teilweise ähnliche Erfahrungen gemacht hatten, beschloss die Koordinationsgruppe des EDÖB bei fedpol ein klares, einheitliches Prozedere für den Erhalt der Logfiles zu verlangen.

Sodann wirkte die DSA in mehreren privatim-Arbeitsgruppen (AG) und an einem Workshop zum Thema Anforderungen an Cloudlösungen mit. Die AG «Digitale Verwaltung» beschäftigte sich in mehreren Sitzungen mit verschiedenen Themen einer digitalen Verwaltung: so mit Anforderungen an Online-Portale, den Bundesprojekten e-ID und e-Voting. Im Berichtsjahr entstand ein Merkblatt für Online-Portale der Verwaltung, welches am folgenden Ort publiziert ist: <http://www.privatim.ch/de/publikationen/>.

Die AG Gesundheit befasste sich wie im Vorjahr weiterhin mit Fragen des Datenschutzes und der Sicherheit des elektronischen Patientendossiers. Im Frühjahr fand eine Sitzung mit dem Bundesamt für Gesundheit und dem EDÖB zur datenschutzrechtlichen Zuständigkeit statt. Bis zum Berichtszeitpunkt konnten die schwierigen Abgrenzungsfragen noch nicht abschliessend geklärt werden. Aus Ressourcengründen wurde die Mitarbeit der DSA in der AG Gesundheit im März 2018 bis auf weiteres sistiert.

1.3 Änderungen im übergeordneten Recht

Gemäss den Verpflichtungen der Schweiz aus dem Schengen-Assoziierungsabkommen war die von der EU im April 2016 verabschiedete Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr bis am 1. August 2018 im Landesrecht umzusetzen. Mit dem Erlass einer auf vier Jahre befristeten Dringlichkeitsverordnung (Einführungsverordnung vom 04.07.2018 zur EU-Datenschutzrichtlinie) erfüllte der Kanton Bern die

Verpflichtung als zweiter Kanton – nur der Aargau hatte sein kantonales Datenschutzgesetz rechtzeitig revidiert – und vor dem Bund, dessen Schengen-Datenschutzgesetz per 1. März 2019 in Kraft trat. Jetzt wird es darum gehen, die Dringlichkeitsverordnung im Rahmen einer Revision des kantonalen Datenschutzgesetzes in ordentliches Recht zu überführen und dabei das Datenschutzrecht generell auf einen aktuellen Stand zu bringen.

2 Aufgabenumschreibung, Prioritäten und Mittel

2.1 Prioritäten

Gestützt auf Art. 34 Datenschutzgesetz (KDSG) hat die DSA namentlich folgende Aufgaben: Überwachung der Anwendung der Vorschriften über den Datenschutz und der Datensicherung, Vorabkontrolle von Informatikprojekten, Beratung der Verwaltung (Erlasse und Vollzug) und von betroffenen Personen sowie – bei Bedarf – Vermittlung zwischen Behörden und Privaten. Die Aufgaben gemäss KDSG sind grundsätzlich flächendeckend zur erfüllen, wobei bei den gegebenen personellen und finanziellen Ressourcen eine Priorisierung unumgänglich ist. Im Jahr 2018 hat die DSA diese anhand folgender Kriterien vorgenommen:

- Vorschalten der zuständigen Stelle: Die Beratung kommunaler und kantonalen Verwaltungsstellen hat durch die zuständigen kommunalen Datenschutzaufsichtsstellen bzw. Rechtsdienste der kantonalen Verwaltung zu erfolgen. Betroffene sind in kommunalen Fragen durch die kommunalen Datenschutzaufsichtsstellen zu beraten. Wer unmittelbar bei der DSA anfragt, ist an die zuständigen Stellen zu verweisen. Diese Zuständigkeiten und die dadurch notwendige Triage sind in der Datenschutzverordnung verankert.

- Unterschiedliche Qualitätsstandards: Einer betroffenen Person oder einer Milizbehörde wird als Antwort eine Handlungsanweisung ohne nähere rechtliche Begründung genügen. Für eine Stellungnahme an eine Justizinstanz ist dagegen eine umfassende rechtliche Vertiefung erforderlich. Der Qualitätsstandard ist vor Beginn der Arbeit festzulegen.

- Subsidiarität des aufsichtsrechtlichen Handelns: Die Datenschutzgesetzgebung gewährt den Betroffenen gute Abwehrrechte (Berichtigung, Vernichtung, Feststellen der Widerrechtlichkeit). Aufsichtsrechtliche Abklärungen sollen unterbleiben, wenn solche Abwehrmöglichkeiten gegeben sind. Die Betroffenen sind auf ihre Abwehrrechte aufmerksam zu machen. Lassen die Hinweise Rückschlüsse auf Systemproble-

me zu, ist diesen mit den entsprechenden Mitteln (z. B. Kontrollen) nachzugehen.

- Vorabkontrollen: Die dafür bestehenden Vorgaben sollen die Projektleitungen zum Umsetzen des Datenschutzes im Projekt veranlassen. Diese Wirkung kann auch erzielt werden, wenn die DSA nur formell das Einreichen der Unterlagen prüft, auf eine inhaltliche Prüfung aber ganz oder zum Teil verzichtet. Ein gesamthafter Verzicht kann dann erfolgen, wenn die gleiche Projektleitung wiederholt korrekte Unterlagen eingereicht hat, ein Projekt untergeordnete Bedeutung hat oder wenn die Gesamtbelastung der DSA eine rechtzeitige Prüfung nicht erlaubt. Teilkontrollen sind insbesondere dann angezeigt, wenn über einzelne Bereiche Aussagen aus früheren Prüfungen möglich sind (z.B. zur Sicherheit der eingesetzten Informatikinfrastruktur) oder wenn Bereiche mit hohen Risiken bekannt sind (z.B. Zugriffsrechte auf besonders schützenswerte Personendaten).

- Verzicht auf eigene Stellungnahmen zu Bundeserlassen: Im Gesetzgebungsverfahren stellen sich aus Sicht aller Kantone regelmässig die gleichen Fragen. Die DSA beschränkt sich darauf, die Stellungnahme von privatim weiterzugeben und allenfalls an dieser mitzuwirken.

Die Zuweisung der Aktivitäten auf die Mitarbeitenden erfolgte nach den Kriterien Region (Gemeinden), kantonale Organisationseinheit (Direktionen) und Fachgebiet (z.B. Staatskirchenrecht). Die Mitarbeitenden setzten die Prioritäten nach den aufgezeigten Kriterien selbständig. Die Priorisierung von Vorabkontrollgeschäften erfolgte nach Eingang gemeinsam mit der Leitung der DSA. War es nicht mehr möglich, die vorgegebenen Antwortzeiten einzuhalten (Leistungsziele), nahmen die Mitarbeitenden eine Änderung der Priorisierung, allenfalls die Zuweisung an andere Mitarbeitende, den (Teil-) Verzicht auf eine Behandlung oder das Senken des Qualitätsstandards nach Rücksprache mit der Leitung der DSA vor. Diese stellte dabei sicher, dass jedenfalls Kontrollen von Informatikanwendungen und Nachbetreuungen dieser Kontrollen stattfinden, und dass trotz Verzichts auf Vorabkontrollen die «Selbststeuerung» durch die Projektleitungen erhalten blieb. Bei Beratungen und aufsichtsrechtlichen Interventionen liegen die Schwerpunkte meist auf den technischen Entwicklungen, die für die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen besondere Folgen haben.

2.2 Personelle und finanzielle Mittel

Im Jahr 2018 verfügte die DSA über 5.15 Vollzeitstellen (inkl. Sekretariatsleistungen), und der Betriebsaufwand betrug 149 TCHF. Davon ent-

fielen 119 TCHF auf die Prüfung von Informatikanwendungen durch externe Stellen.

Im Oktober 2018 zog die DSA aus der Innenstadt Bern nach Ostermundigen. Dies und die gleichzeitige Umstellung auf eine neue Geschäftsverwaltungssoftware waren Auslöser für eine umfassende Archivierung der Papierunterlagen der DSA. Weil das Staatsarchiv des Kantons Bern fast alle vorliegenden Papierakten als archivwürdig einstufte, lieferte die DSA Papierakten aus den Jahren 1991–2014 im Umfang von 21.60 Laufmetern (in 216 Archivschachteln) zur Archivierung und Vorarchivierung ab. Im August hatte die DSA ihre Aktenführung vom Papierprimat auf das elektronische Primat umgestellt. Im neuen GEVER-System ist je nach Ordnungsposition neu festgelegt, ob es sich um archivwürdige Geschäfte handelt oder nicht, was künftig einen stark reduzierten Aufwand für die (elektronische) Ablieferung bringen sollte.

3 Kontrollen von Informatikanwendungen, die im Betrieb stehen

Im Berichtsjahr wurden folgende vier Prüfungen durchgeführt:

– Cloudanwendungen Microsoft 365 in der Erziehungsdirektion

Die Informatikdienste der Erziehungsdirektion (ERZ) stellen den Schulen für den Unterrichtsbetrieb auf Wunsch eine Cloud-Infrastruktur zur Verfügung. In einem speziell für diese Bedürfnisse ausgearbeiteten Vertrag mit Microsoft Schweiz sind die rechtlichen Rahmenbedingungen vereinbart worden.

Die Prüfung zeigte eine klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen Betrieb und Nutzung auf. So sind die ERZ zusammen mit Microsoft verantwortlich für die Bereitstellung der Infrastruktur und Dienste inkl. der Benutzerverwaltung. Die Schulen ihrerseits tragen die Verantwortung für die Dateninhalte, die durch die Nutzung der Applikationen und Systeme generiert werden. Hier fehlte bisher eine klare Regelung und Zuweisung im Rahmen eines Benutzungsreglements.

Die Prüfung zeigte weiter, dass die konforme Bearbeitung besonders schützenswerter Daten in diesen Clouddiensten nur mit grosser Disziplin der Benutzenden gewährleistet werden kann.

Die Verantwortlichen der Erziehungsdirektion zeigten sich sehr kooperativ im Umgang mit den gemachten Feststellungen und ergriffen die notwendigen Massnahmen, um die aufgedeckten Mängel raschmöglichst zu beheben.

– Grundschutz bei der PZM Psychiatriezentrum Münsingen AG

Die DSA kontrollierte zusammen mit einer externen Prüfstelle die IT-Grundinfrastruktur der PZM. Es stellte sich heraus, dass die Verantwortlichen für den operativen IT-Betrieb grosse Anstrengungen unternehmen, um die datenschutzkonforme Bearbeitung der sehr heiklen Daten ihrer Institution so gut wie möglich zu gewährleisten.

Im Verlauf der Prüfung zeigten sich trotzdem erhebliche Mängel im Bereich des Datenschutzes wie auch der Informationssicherheit. Diese waren mehrheitlich auf fehlende strategische und taktische Vorgaben zurückzuführen. So fehlen normativen Vorgaben z.B. in Anlehnung an einen anerkannten Standard wie ISO 27001 / 27002 als Grundlage für die Definition und Umsetzung von Massnahmen sowie für die Überprüfung derer Wirksamkeit. Überarbeitungsbedarf zeigte sich auch bei der Zuteilung / Abgrenzung der Verantwortlichkeiten in verschiedenen Bereichen wie Berechtigungen, Applikationen oder Datensammlungen.

In Zusammenarbeit mit der DSA werden die aufgezeigten Feststellungen analysiert und ein Massnahmenplan ausgearbeitet und umgesetzt.

– Grundschutz-Prüfung der IT-Infrastruktur der Kantonspolizei (KAPO)

Die komplexe IT-Infrastruktur der KAPO Bern wurde anfangs 2018 bezüglich den umgesetzten Grundschutzvorgaben geprüft. Die Prüfung sollte den Status der ISDS-Konformität für den IT-Betrieb zeigen und somit den Aufwand für künftige Vorabkontrollen verkleinern. Die erste Prüfung gab Anlass zu gewichtigen Beanstandungen. In enger Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen wurden die im Bericht der externen Prüfstelle dokumentierten Feststellungen angegangen, die erforderlichen Massnahmen zeitnah geplant und teilweise bereits umgesetzt. So konnte im Dezember 2018 eine Nachkontrolle durchgeführt werden.

– Informationssicherheit bei Datenbearbeitung mit Mobilgeräten beim Universitätsspital Bern

Die Prüfung der Infrastruktur gestaltete sich schwierig. Zum einen standen die im Auditprogramm vorgängig bezeichneten Auskunftspersonen (inkl. Outsourcingpartner) nicht zur Verfügung, zum anderen wurden bei den Interviews immer wieder grobe Mängel festgestellt, die mit der IT-Grundinfrastruktur oder mit elementaren Prozessen in Zusammenhang stehen. Diese Mängel beeinflussen direkt oder indirekt die geprüfte Datenbearbeitung und können nicht ausgegrenzt werden. Diese Feststellungen stiessen bei der geprüften Stelle auf wenig Akzeptanz. Der Auditbericht wurde der Geschäftsleitung im Dezember 2018 übermittelt. Die DSA erwartet eine kooperative Haltung, damit die für einen

datenschutzkonformen Betrieb dringend notwendigen Massnahmen zeitnah definiert, geplant und umgesetzt werden. Die im Bericht dokumentierten Feststellungen legen eine umfassende Prüfung der Basisinfrastrukturen und der IT-Prozesse nahe.

4 Videoüberwachung

Im Berichtsjahr prüfte die DSA mehrere Videoüberwachungsanlagen für kantonale Gebäude im Vorabkontrollverfahren. Darunter befanden sich u.a. Anlagen der Insel Gruppe AG (Inselspital Frauenklinik/Baubereich 6.1; Inselspital Schlaganfallstation Stroke Unit; Spital Riggisberg). Weiter beurteilte die DSA vorfrageweise geplante Projekte und deren Zulässigkeit im Rahmen der geltenden Rechtsgrundlagen (Aufnahmen von Beratungsgesprächen in der Regionalen Arbeitsvermittlung [RAV] von beco Berner Wirtschaft; Überwachung des Rechtsmedizinischen Instituts RMI und des Areals Enghalde der Universität Bern). Sie erarbeitete Mustervorlagen mit Prüfpunkten für die Vorabkontrolle von Videoüberwachungen, die nicht gestützt auf das Polizeigesetz, sondern eine spezialgesetzlich geregelte Aufgabenerfüllung durchgeführt werden, sowie für Vorabkontrollen durch kommunale Aufsichtsstellen.

Nicht alle Vorhaben waren im geplanten Umfang zulässig: Aufzeichnungen sind schwere Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz und benötigen eine klare formell-gesetzliche Grundlage. Fehlt eine solche, sind im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenerfüllung ausschliesslich Echtzeitüberwachungen zulässig. Aufzeichnungen in den Spitälern und beim RMI, die sich weder auf das Polizeigesetz (kein polizeilicher Zweck, keine öffentlichen und allgemein zugänglichen Gebäude bzw. Räumlichkeiten) noch auf ein anderes Gesetz abstützen können (keine Regelung z.B. im Spitalversorgungsgesetz oder im Universitätsgesetz), sind deshalb nicht zulässig. Auch Aufzeichnungen von Mitarbeiter-Kundengesprächen zur Verbesserungen der Gespräche im RAV dürfen ohne Rechtsgrundlage nicht durchgeführt werden.

Die DSA weist Spitäler regelmässig darauf hin, dass vor einer Herausgabe von Aufzeichnungen mit Bildern von Patientinnen und Patienten an die Kantonspolizei das Kantonsarztamt um Entbindung von den Geheimhaltungspflichten zu ersuchen ist.

Die DSA kam zum Schluss, dass die Überwachung und anschliessende Auswertung von Rauchemissionen mit Hilfe von Kameras durch den Immissionsschutz beco eine ausdrückliche Grundlage in der kantonalen Luftthygieneverordnung benötigt.

5 Vorabkontrollen von Informatikprojekten

Die DSA prüfte erneut eine hohe Anzahl von Informatikprojekten. Im Folgenden werden in nicht abschliessender Aufzählung Beispiele laufender und erledigter Vorabkontrollen des Berichtsjahres aufgeführt.

5.1 Laufende Vorabkontrollen

– BE-GEVER

Im Hinblick auf die kantonsweite Einführung einer neuen elektronischen Geschäftsverwaltung (BE-GEVER) hatte die DSA bereits im Vorjahr von verschiedenen Amtsstellen ISDS-Konzepte für ihre jeweiligen Mandanten zur Vorabkontrolle eingefordert bzw. erhalten. Sie hatte verlangt, dass der Zugang zu den Systemen mit einer Zwei-Faktor-Authentifikation abgesichert werde und Dokumente digital signiert abzulegen seien. Gegenüber vier Amtsstellen der Finanzdirektion (FIN) hatte sie begründete Empfehlungen ausgesprochen, deren Behandlung die FIN an sich gezogen und bis zum Urteil des Verwaltungsgerichts in der Beschwerdesache 100.2017.72U (siehe unten Ziff. 8) sistiert hatte. Gegen diese Verfügungen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerden zog die DSA im März 2018 zurück und sprach stattdessen eine Aufforderung aus, die Massnahmen zur Beseitigung der Mängel in BE-GEVER seien unverzüglich zu ergreifen.

In zwei Fällen (BE-GEVER generell und mobiles Sitzungsmanagement in der Gesundheits- und Fürsorgedirektion) erhob die DSA im November 2018 Verwaltungsbeschwerden an die FIN, weil unter Verweis auf die neue Verordnung über die Informations- und Telekommunikationstechnik der Kantonsverwaltung (ICTV) anstelle der GEF als Adressatin der begründeten Empfehlungen das KAIO ablehnende Verfügungen gemäss Art. 35 Abs. 4 KDSG erlassen hatte.

– Competella Management Tool

Eine Anfrage wies die DSA auf das Competella Management Tool hin, das von den kantonalen Verwaltungs- und Justizbehörden als Teil der ICT-Grundversorgung vom Amt für Informatik und Organisation (KAIO) bezogen werden kann. Das Tool ermöglicht eine umfassende Auswertung der anfallenden Telefonie-Randdaten (u.a. wer mit wem wie lange telefoniert; welche Anrufe von wem wie schnell beantwortet oder unbeantwortet abgebrochen werden etc.). Da eine solche Auswertung sowohl für das Kantonspersonal als auch für die Kunden in hohem Massenschutzrelevant ist, reichte die DSA eine aufsichtsrechtliche Rückfrage beim zuständigen Amt ein, um Aufschluss über den Einsatz des Tools und eine Vorabkontrolle zu erhalten. In der Folge informierte das KAIO die Bezüger des

Tools über die Notwendigkeit der Vorabkontrolle und empfahl, bis dahin auf die Nutzung der Auswertungsfunktionen ohne ausreichende (eigene) Rechtsgrundlagen zu verzichten.

– Electronic Monitoring EM

Die Applikation Electronic Monitoring (EM) des Amtes für Justizvollzug erlaubt es, gestützt auf Bundesrecht freiheitsentziehende strafrechtliche Sanktionen für Erwachsene und Jugendliche sowie ambulante Massnahmen (wie z.B. Hausarrest) elektronisch zu überwachen. Sämtliche Daten sind besonders schützenswert. Der Kanton Bern schloss sich der per 1. Januar 2018 der EM-Technik-Lösung des Kantons Zürich an. Spätestens per 1. Januar 2023 soll eine nationale Lösung in Betrieb genommen werden. Für die Bearbeitung, Aufbewahrung und Vernichtung der Daten wurden mit dem Justizvollzugsgesetz und den Ausführungserlassen die kantonalen Rechtsgrundlagen geschaffen (siehe unten Ziff. 7.2). Die Vorabkontrolle der überarbeiteten Unterlagen ist noch nicht abgeschlossen.

– ERP

Das KAIO zog die DSA bereits im Rahmen der Konzeptphase für erste Hinweise zu einem kantonalen Enterprise-Resource-Planning (ERP) System für die Supportbereiche Finanzen, Personal und Logistik bei. Im Zentrum standen die Anforderungen an eine Cloud-Lösung.

– Fabesys (Gina-Web)

Mit Fabesys wird das Fallbearbeitungssystem Gina-Web im Amt für Justizvollzug (AJV) eingeführt. Damit wird das heutige System durch eine webbasierte, ablaufforientierte Lösung ersetzt. Die Vorabkontrolle konnte in mehreren Schritten durchgeführt werden und stand Ende Berichtsjahr vor dem Abschluss.

– GERES

Die Vorabkontrolle zum kantonalen Personenregister GERES des KAIO ergab u.a., dass für den Zugriff via Internet und Citrix eine Zwei-Faktoren-Authentisierung zu realisieren ist. Zu ergänzen sind Nachweise zur datenschutzkonformen Aufbewahrung der Daten und Logs, der nach wie vor fehlende VIP-Schutz der Daten (art. 14 KDSG) sowie die technischen Massnahmen, die vor einem missbräuchlichen Datenabruf schützen.

– NewParePas

Die Vorabkontrolle einer Applikation der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion zur Bewirtschaftung der Kirchgemeinden und Pfarrstellen stand am Ende des Berichtsjahrs kurz vor dem Abschluss.

5.2 Abgeschlossene Vorabkontrollen

Folgende Vorabkontrollverfahren konnten abgeschlossen werden:

– CoreService WLAN

Die zugehörigen ISDS-Unterlagen wurden nach einer Überarbeitung durch das KAIO von einer externen Firma auditiert. Gestützt auf deren Bericht erledigte das KAIO die offenen Punkte, so dass die Vorabkontrolle abgeschlossen werden konnte. Aus Sicht der DSA wird mit dem neuen SSD-Standard «BEDirect» die Sicherheit gegenüber dem früheren SSD-Standard «BEintern» herabgesetzt, weshalb der CoreService für ein Audit im Jahr 2019 vorgemerkt wurde.

– CRM BFH

Mit dem neuen Customer Relationship Management (CRM) der Berner Fachhochschule (BFH) sollen ein Adressmanagement und ein Kampagnenmanagement eingeführt werden. Die Zugriffsberechtigungen sind sehr weit ausgestaltet und die Mengengerüste sind gross. Da jedoch keine besonders schützenswerten Personendaten bearbeitet werden, ist dies für die DSA gerade noch hinnehmbar. Die letzten Anpassungen in den ISDS-Unterlagen sind durch die BFH in Eigenverantwortung noch vorzunehmen.

– eBau

Die Vorabkontrolle zu einer elektronischen Abwicklung des Baubewilligungsverfahrens wurde abgeschlossen unter der Voraussetzung, dass noch einige Auflagen (Zugriff von Gemeinden und Fachbehörden über BE-Login, Sicherstellen der technischen und organisatorischen Massnahmen für eine datenschutzkonforme Bearbeitung durch die Geräte und Korrekturen bei der Berechtigungsmatrix) umgesetzt werden.

– Elektronisches Personaldossier

Die technische Vorabkontrolle des eDossiers erforderte mehrere Durchläufe, bis die verlangte Informationssicherheit ausgewiesen war. Die juristische Prüfung bestätigte eine verhältnismässige Ausgestaltung der Zugriffsrechte. Die Aufbewahrungsfristen im Aufbewahrungs-, Archivierungs- und Löschkonzept müssen jedoch in Eigenverantwortung noch überarbeitet werden.

– eUmgang

Die DSA bemängelte, dass das elektronische System eUmgang keine eigentliche Identifizierung verlangt. So ist es möglich, dass eine Person eine andere Person missbräuchlich umziehen lässt, ohne dass dies bei der elektronischen Ummeldung erkannt wird. Damit die Richtigkeit der Registerdaten der Gemeinden, die am Versuch von eUmgang teilnehmen, weiterhin gewährleistet bleibt, empfahl die DSA deshalb, die

Identitätsprüfung durch die Gemeinde beizubehalten. Gleichwohl setzt die am 1. Februar 2019 in Kraft getretene Versuchsverordnung eUmzug die geltenden Vorschriften zur Prüfung der Identität durch die Gemeindebehörden für die Versuchsphase aus (siehe unten Ziff. 7.2). Die DSA verzichtete auf eine begründete Empfehlung gegen die Inbetriebnahme von eUmzug, da die Richtigkeit der Registerdaten in die Zuständigkeit der Gemeinden und ihrer kommunalen Aufsichtsstellen fällt.

– GELAN

Ergänzend zur Vorabkontrolle des Vorjahres wurde eine mögliche Änderung des Archivierungs- und Vernichtungskonzept zum Agrarinformationssystem GELAN der Kantone Bern (vertreten durch das Amt für Landwirtschaft und Natur), Freiburg und Solothurn GELAN geprüft.

– KIS RSE AG

Die intensive Vorabkontrolle des Klinikinformationssystems (KIS) der RSE AG konnte mit der siebten Stellungnahme der DSA bis auf die Umsetzungsbestätigung der datenschutzrechtlich zwingend erforderlichen Anpassungen abgeschlossen werden. Mit den Verantwortlichen für das System konnte z.B. die Einschränkung vereinbart werden, dass Assistenzärzte (sie leisten Dienste in Burgdorf und Langnau) einen abgeschlossenen Fall via Suchabfrage nur noch sehen, wenn er ihrem eigenen fachlichen Arbeitsbereich angehört.

– Online Umfragetool

Die Vorabkontrolle des Online Umfragetools, das vom KAIO angeboten wird, konnte abgeschlossen werden. Die Nutzung der Anwendung bedingte gewisse Vorgaben an die Benutzer zur Einhaltung des Datenschutzes.

(Zu den ebenfalls einer Vorabkontrolle unterstellten Videoüberwachungen siehe Ziff. 4).

6 Ansichtsäusserungen, Praxis

Folgende Sachverhalte geben einen Einblick in die zahlreichen Anfragen an die DSA:

– Forschungsprojekt Häusliche Gewalt

Im Hinblick auf das Forschungsprojekt «Häusliche Misshandlungen von älteren Personen» der BFH und der Haute Ecole Travail Social Valais erläuterte die DSA auf Einladung der Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt die datenschutzrechtlichen Anforderungen. Da sich auch ausserkantonale Behörden und private Organisationen am Projekt beteiligen können sollen, sind für die Datenbearbeitungen die jeweiligen Datenschutzgesetze der Kantone und des Bundes zu beachten.

– Auswirkungen der DSGVO auf Verwaltungsstellen und Gemeinden

Viele verwaltungsinterne und kommunale Anfragen betrafen die Auswirkungen der EU-Datenschutzgrundverordnung 2016/679 (DSGVO). Die DSA erstellte zusammen mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) eine Information (BSIG 1/152.04/10.4) als Orientierungshilfe und anfragenden Gemeinden und Verwaltungsstellen Auskünfte erteilt.

– Arbeitsgruppe Prüfgrundlagen für Cloud-Anwendungen des KAIO

Die DSA arbeitete an mehreren Sitzungen der KAIO-Arbeitsgruppe für die Erstellung von einheitlichen kantonalen Prüfgrundlagen für Cloud-Anwendungen mit.

– Motion 142-2018 Gullotti

Zuhanden der Antwort des Regierungsrates auf die Motion «Transparente und präzise Angabe der Religionszugehörigkeit in der Einwohnerkontrolle der bernischen Gemeinden» wies die DSA auf die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen für das Anliegen der Motion hin.

– Löschen von Daten im Polizeiinformationssystem

Die DSA beantwortete mehrere Fragen von Privatpersonen zur Löschung von Einträgen im Polizeiinformationssystem.

– Mitarbeiterüberwachung

Eine anfragende Institution mit öffentlichem Auftrag im Gesundheitsbereich hatte in ihrem Reglement zur Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel für ihre Mitarbeitenden u.a. eine Protokollierung der Nutzung der ICT-Infrastruktur vorgesehen. Die DSA hielt fest, dass eine solche Überwachung einen schweren Eingriff in die Grundrechte darstellt, wofür eine genügende gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Ein Reglement reicht hierzu nicht aus, ebenso wenig ein Abstützen einzig auf die gesetzliche Aufgabenerfüllung. Im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenerfüllung wären Protokollierungen einzig zur Aufrechterhaltung des technischen Betriebs, zur Behebung von technischen Defekten und dergleichen zulässig.

– Protokolle von Gemeindeversammlungen im Internet

Mehrere Gemeinden stellten der DSA Fragen zur Publikation von Protokollen der Gemeindeversammlung im Internet. Nach dem kantonalen Informationsgesetz sind Gemeindeversammlungen öffentlich. Geht es um die Internetpublikation der betreffenden Protokolle, sind die Vorschriften des KDSG und der DSV über die Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland zu

berücksichtigen, weil im Internet publizierte Daten weltweit abrufbar sind. Eine gesetzliche Grundlage auf kommunaler Ebene ist daher notwendig. Das AGR stellt den Gemeinden auf seiner Homepage dafür eine im Berichtsjahr grundlegend überarbeitete Musterverordnung zur Verfügung. Die zuständige Gemeindebehörde muss sicherstellen, dass die Veröffentlichung im Internet keine besonderen Risiken für die betroffenen Personen verursacht und ihre Persönlichkeit durch die Bekanntgabe ins Ausland nicht schwerwiegend gefährdet wird. Der Schutz überwiegender privater und öffentlicher Interessen sowie die Sperr- bzw. Auskunft- und Berichtigungsrechte sind zu gewährleisten. Zudem sind die im Internet bekannt gegebenen Informationen technisch so zu markieren, dass den Suchmaschinen vom Indexieren abgeraten wird. Allfällige E-Mail-Adressen dürfen nur in einer Form veröffentlicht werden, die ein Lesen durch Spamroboter verunmöglicht.

– Befunde aus Fahrtüchtigkeitsprüfung

Ein Betroffener erachtete die Zustellung der Befunde aus der ab dem 70. Altersjahr gesetzlich vorgesehenen Fahrtüchtigkeitsprüfung an das Strassenverkehrsamt als Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht. Das Strassenverkehrsgesetz sieht allerdings für diesen Fall eine Entbindung vom Berufsgeheimnis vor. Danach dürfen medizinische Befunde dann gemeldet werden, wenn beim Betroffenen verkehrsmedizinisch relevante Erkrankungen oder Zustände festzustellen sind. Die Meldung mittels vorgeschriebenem Formular darf an das die zuständige kantonale Strassenverkehrsbehörde oder an die Aufsichtsbehörde für Ärzte erstattet werden. Als Vertrauensarzt wird nur zugelassen, wer dieses Vorgehen kennt. Das Verfahren beruht nach Ansicht der DSA auf hinreichenden Gesetzesgrundlagen.

– Information der Sozialhilfebehörden

Die DSA wurde angefragt, ob die Fachstelle für kantonale Brückenangebote (Bildungsangebot zwischen Volksschule und Berufslehre) von sich aus Auskünfte zu Einzelpersonen an die Sozialhilfebehörden erteilen dürfen. Laut Sozialhilfegesetz sind die Informationen grundsätzlich bei der betreffenden Person selbst zu beschaffen. Ist dies nicht möglich oder sinnvoll, so müssen die Behörden des Kantons und der Gemeinden Auskünfte erteilen. Sie können von sich aus Informationen an die Sozialhilfebehörden übermitteln, falls sie sichere Kenntnis haben, dass die betroffene Person Sozialhilfe bezieht und die Informationen für die Abklärung der gesetzlichen Ansprüche zwingend erforderlich sind. Ob diese Voraussetzungen zutreffen, ist im Einzelfall zu verifizieren.

– Personendaten in der Störfallvorsorge

Das Aufschalten einer sogenannten Konsultationsbereichskarte mit Namen und Adressen von Firmen im Internet zum Vollzug der eidgenössischen Störfallverordnung (StFV) bedarf einer Grundlage in einer kantonalen Verordnung. Das Bundesrecht reicht dafür nicht aus, andererseits handelt es sich um keinen schweren Grundrechtseingriff, so dass eine Verordnung genügt.

7 Gesetzgebung

7.1 Bundeserlasse und Konkordate

Im Berichtsjahr nahm privatim in den Vernehmlassungen zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) und zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (VSG) Stellung. Hat sich privatim geäußert oder Stellungnahmen seiner Mitglieder vermittelt, schliesst sich die DSA – wenn nicht spezifisch bernische Gegebenheiten zu berücksichtigen sind – jenen Stellungnahmen an.

7.2 Kantonale Erlasse

Im Berichtsjahr nahm die DSA zu folgenden Erlassen Stellung (Vernehmlassungen und/oder Mitberichte):

– Revision Feuerschutz- und Feuerwehrgesetz (FFG)

Gestützt auf den Hinweis der DSA wird die Gebäudeversicherung auf die Pflicht hingewiesen, in ihrem Datenbanksystem ein Sperrecht nach Art. 13 KDSG zu gewährleisten.

– Revision Personalgesetz (PG)

Die DSA äusserte sich kritisch zur Revision des Personalgesetzes, welche die Grundlagen für den Umgang mit Personendaten schaffen soll, die bei der Nutzung der elektronischen Infrastruktur der Verwaltung (z.B. Telefonie, Clients) anfallen. Sie wies in ihrer Vernehmlassung (<https://www.jgk.be.ch> > Aufsicht > Datenschutz > Aktuell) darauf hin, dass die vorgeschlagene Regelung den verfassungsrechtlichen Vorgaben für schwere Grundrechtseingriffe nicht genüge. So bemängelte sie, dass das grundsätzliche Verbot von Aufzeichnungen und Auswertungen zum Schutze der Mitarbeitenden aufgeweicht statt geschützt werde. Sie verlangte, dass Behörden, die ausnahmsweise auf die anfallenden Daten zugreifen und sie auswerten dürfen, hinreichend bestimmt bezeichnet und dass die Fristen für die Aufbewahrung und Vernichtung der Daten im Rahmen des jeweiligen Auswertungszweckes ergänzt werden. Zudem solle auf eine umfassende Geltung der Regelung auch für externe Nutzende der elektronischen Infrastruktur des Kantons verzichtet werden, da dies

zu einer wesentlich weitergehenden Datenerhebung über die Einwohnerinnen und Einwohner führen könnte. Eine Auswertung der Nutzung der Webseiten des Kantons darf jedenfalls bereits heute ausschliesslich anonymisiert erfolgen.

– PDSG

Ein Gesetz über zentrale Personendatensammlungen des Kanton Bern (PDSG) soll einerseits das heutige Registerharmonisierungsgesetz ablösen und andererseits eine Rechtsgrundlage für weitere zentrale Personendatensammlungen schaffen. Die DSA wies auf das erhebliche Gefährdungspotential von zentralen Personendatensammlungen hin, wenn von verschiedenen Behörden erhobene Daten von anderen Behörden für neue Zwecke genutzt werden. Die fortschreibende Digitalisierung erlaubt zunehmend die Verknüpfung von Datenbanken sowie den Abruf und die Auswertung einer Vielzahl von Daten (inkl. Profiling). Damit die Bürger für die Behörden nicht zunehmend «gläsern» werden, verlangte die DSA, dass das Bearbeiten insbesondere von besonders schützenswerten Daten hinreichend bestimmt im Gesetz geregelt wird. In der Vernehmlassung (<https://www.jgk.be.ch> > Aufsicht > Datenschutz > Aktuell.) wies die DSA auf den entsprechenden Verbesserungsbedarf hin.

– Verordnung über den Justizvollzug (JVV) und Weisung AJV zum Löschen und Archivieren von Personen- und weiteren Daten

Die Hinweise der DSA wurden nur teilweise berücksichtigt. Die Polizei- und Militärdirektion hielt den Rahmen aus dem Justizvollzugsgesetz in Verbindung mit dem Datenschutzgesetz sowie die mögliche Kontrolle durch ein Gericht für genügend. Die von der DSA als unverhältnismässig beurteilte dreijährige Aufbewahrungsfrist für elektronische Überwachungsdaten des Electronic Monitoring (siehe auch Ziff. 5) wurde beibehalten.

– Versuchsverordnung eUmzug (eUmzug VV)

Die DSA stellte fest, dass das System eUmzug nicht zu gewährleisten vermag, dass die einen Umzug elektronisch meldende Person identisch ist mit der Person, die umzieht, weil keine formelle Identifikation (z.B. mittels SwissID) erfolgt. So ist es möglich, dass eine Person eine andere Person missbräuchlich «umziehen lässt», was in einem anderen Kanton einmal geschehen ist. Der Antrag der DSA, die Pflicht der Gemeinden, die Identität der Umziehenden mittels des Heimatscheins zu prüfen, nicht aufzuheben, wurde nicht berücksichtigt. Verbesserungen im elektronischen System sind spätestens nach der Versuchsphase bei einer definitiven kantonsweiten Einführung von eUmzug vorzunehmen, weil

falsche Daten in den Registern der Einwohnerkontrollen auch in den nachgelagerten Systemen GERES und ZPV zu unrichtigen Daten führen. Vorderhand bleibt es Aufgabe der Gemeinden und deren Datenschutzaufsichtsstellen, ihr Möglichstes zu tun, um die Richtigkeit der Registerdaten zu gewährleisten.

– ASIV

Mit der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV) wird die Rechtsgrundlage für den Zugriff auf die GERES-Daten, die für die Ausstellung von Betreuungsgutscheinen nötig sind, durch eine Webapplikation geschaffen. Die DSA empfahl, die Bestimmung für den Zugriff so bestimmt zu formulieren, dass er klar auf die erforderlichen Daten beschränkt ist.

– Verordnung über das Veranlagungsverfahren (VVV)

Eine Änderung der Verordnung über das Veranlagungsverfahren ermöglicht es den Steuerpflichtigen, ab 1. Januar 2019 ihre Steuererklärung elektronisch freizugeben. Die DSA verlangte, dass das elektronische System sicherstellt, dass eine elektronische Freigabe ausschliesslich durch die eindeutig identifizierten Steuerpflichtigen erfolgt, worauf die Steuerverwaltung den Prozess eingehend beschrieb. Dieser stützt sich für die Identifikation – wie bereits heute für TaxMe-Online – auf die im Zentralen Personenverzeichnis (ZPV) amtlich hinterlegten Adresse. Die Steuerpflichtigen werden über die nötigen Identifizierungsschritte informiert werden.

– Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG)

In der Vernehmlassung (<https://www.jgk.be.ch> > Aufsicht > Datenschutz > Aktuell) äusserte sich die DSA zur Aufhebung des Schutzes des Sozialhilfegeheimnisses für den Bereich der individuellen Sozialhilfe (mit Ausnahme des Bereichs erwachsener Menschen mit Behinderung). Sie hielt fest, dass das Sozialhilfegeheimnis bereits heute derart «durchlöchert» sei, dass eine Verringerung des Kreises der durch das Sozialhilfegeheimnis geschützten Personen kaum mehr ins Gewicht falle. Durch eine indirekte Änderung des Sozialhilfegesetzes (SHG) soll das Sozialhilfegeheimnis sogar noch weiter ausgehöhlt werden, so dass sich die Frage stellt, inwieweit das Geheimnis überhaupt noch einen Schutz bietet, der über jenen für besonders schützenswerte Personendaten hinausgeht.

7.3 Register Datensammlungen

Im Berichtsjahr wurden laufend weitere Einträge in das Register der Datensammlung aufgenommen. Für die Abgabe an das Staatsarchiv wurden Verbesserungen an der Registerdatenbank und am Formular vorgenommen.

8 Aufsichts- und Justizentscheide

– BE-GEVER

Siehe zu den begründeten Empfehlungen und Beschwerden betreffend BE-GEVER oben Ziff. 5.1.

– Verwaltungsbeschwerde zur Aufbewahrungsdauer und Bekanntgabe von Log-Daten

Mit Beschwerde vom 26. Juli 2018 an die FIN rügte die DSA eine ablehnende Verfügung des KAIO betreffend die Vorabkontrolle zur Plattform DDI-Services, welche die drei Basisdienste Domain Name System (DNS), Dynamic Host Configuration Protocol (DHCP) und IP Address Management (IPAM) zusammenfassen soll. Die Dienste bilden die Grundlage für die gesamte Kommunikation über ein IP-basiertes Netzwerk. Bei der (teils auch privaten) Nutzung des Internet durch die Mitarbeitenden aller kantonaler Behörden entstehen Logdaten. Die DSA verlangte, mangels einer gesetzlichen Grundlage sei für Logdaten eine Höchstaufbewahrungsfrist von sechs Wochen vorzugeben. Eine längere Dauer dürfe dort vorgesehen werden, wo innerhalb der sechswöchigen Frist Daten in einem eingeleiteten Verfahren Verwendung fänden. Für die Bekanntgabe der Logdaten an Dritte sei generell und besonders für Strafverfolgungsuntersuchungen vorzugeben, dass diese nur unter Wahrung der Zustimmungsrechte der berechtigten Stellen erfolgen dürften. Mit der Aufzeichnung und Auswertung der Randdaten, die bei der Nutzung der DDI-Services anfallen, werden auch besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet. Das Aufbewahren und Auswerten dieser Personendaten führt regelmässig zu einem schweren Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz der betroffenen Mitarbeitenden. Fehlt eine Regelung dazu in einem formellen Gesetz, ist das Bearbeiten, soweit es nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe zwingend erforderlich ist, nicht zulässig. Der Entscheid über eine Bekanntgabe solcher Daten an Dritte steht den Behörden zu, bei denen die Daten anfallen.

– Urteil des Verwaltungsgerichts vom 31. Januar 2018 (100.2017.72U)

Das Verwaltungsgericht trat auf eine Beschwerde nicht ein, welche die DSA gegen eine Verfügung der Staatskanzlei erhoben hatte. Die DSA hatte sich auf den Standpunkt gestellt, dass die Bearbeitung von Personendaten im Rahmen eines Pilotbetriebs zur neuen Geschäftsverwaltung BE-GEVER nicht datenschutzkonform erfolge, solange weder eine Zwei-Faktoren-Authentifizierung noch eine Ablage von digital signierten Dokumenten vorgesehen sei. Deshalb habe die Staatskanzlei die Bearbeitung von Personendaten weiterhin papiergebunden zu

dokumentieren. Das Gericht stellte zunächst fest, dass die Informationssicherheit (Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Richtigkeit) betreffend Personendaten durchaus ein Anliegen des Datenschutzes darstelle und daher Gegenstand einer Empfehlung der DSA sein könne. Jedoch verlange die DSA nur die papiergebundene Dokumentation der Datenbearbeitungen und keine Behebung von Sicherheitsdefiziten im GEVER-System, weshalb sich das Gericht im Urteilsdispositiv auch nicht zu den sicherheitsmässigen Anforderungen an jenes System äussern könne. Selbst eine Gutheissung der Beschwerde würde die Mängel nicht beseitigen. Deshalb habe die DSA kein schutzwürdiges Interesse, so dass auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Immerhin wies das Gericht abschliessend darauf hin, dass im Hinblick auf weitere Verfahren gestützt auf eine Risikoanalyse aufzuzeigen sei, welche Sicherheitsmassnahmen verhältnismässig seien bzw. weshalb auf weitergehende Sicherungselemente verzichtet werden könne. Dabei sei von Interesse «warum im Kanton Bern die Einmal-Anmeldung für den Zugang zur elektronischen Geschäftsverwaltung genügen soll, wogegen die GEVER-Systeme im Bund gemäss den Vorgaben über die Informatiksicherheit mit einer Zwei-Faktoren-Authentifikation zu führen sind» (E. 4.2).

– Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. Dezember 2018 (100.2017.133U)

Das Verwaltungsgericht wies eine Beschwerde ab, welche die DSA gegen einen Entscheid der Finanzverwaltung erhoben hatte. Seit 2016 ist es den Steuerpflichtigen nicht mehr möglich, nur Rechnungen elektronisch in ihr e-Banking Portal sowie Verfügungen und Entscheide auf dem Postweg zu erhalten; stattdessen müssen sie für alles den gleichen Weg wählen. Die DSA beanstandete dies und stellte die Freiwilligkeit der Zustimmung zur elektronischen Zustellung auch von Verfügungen und Entscheide als nicht datenschutzkonform in Frage. Das Gericht wies die Beschwerde ab. Nach einer ausführlichen Analyse zur Freiwilligkeit einer Einwilligung gelangte es zum Schluss, dass eine Einwilligung nach herrschender Lehre und Praxis nur dann nicht freiwillig ist, «wenn die Nachteile, die bei einer Ablehnung drohen, in keinem Zusammenhang mit der Datenbearbeitung und der damit verfolgten Zielsetzung stehen oder unverhältnismässig sind» (E 3.7). Zusammenfassend ergebe sich, dass «die Nachteile, die die steuerpflichtige Person auf sich nimmt, wenn sie der elektronischen Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden nicht zustimmt – nämlich die postalische Zustellung von Steuerrechnungen – mit dieser zusammenhängen und zumutbar sind. Die Einwilligung in die Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden auf dem Weg der E-

Rechnung erfolgt damit freiwillig und gültig» (E 4.2). Aus der Tatsache, dass heute weniger Steuerpflichtige die E-Rechnung wählen, lasse sich nicht schliessen, «dass diejenigen, die sich für die E-Rechnung und damit das 'Gesamtpaket' entschieden haben, ihre Entscheidung nicht frei gefällt haben. Soweit aus diesen Zahlen überhaupt etwas gewonnen werden kann, dann wohl, dass die Steuerpflichtigen, die sich (neu) gegen die E-Rechnung entschieden haben, die mit einer postalischen Zustellung verbundenen allfälligen Nachteile in Kauf genommen und diese folglich als zumutbar erachtet haben» (E 4.3).

– Zuständigkeit der DSA für die IV-Stellen

Ein Bürger hatte die IV-Stelle des Kantons Solothurn gestützt auf die kantonale Öffentlichkeitsgesetzgebung um Auskunft darüber ersucht, in wie vielen Fällen zwei Ärzte in ihren insgesamt 109 Gutachten zuhanden der IV in den Jahren 2012 bis 2014 eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40 Prozent attestiert hatten und in wie vielen Fällen daraus eine leistungsbegründende Invalidität abgeleitet worden war. Die solothurnische Behörde hatte das Gesuch abgelehnt und die daraufhin beigezogene kantonale Datenschutzaufsichtsstelle für unzuständig gehalten. Das solothurnische Verwaltungsgericht und danach auch das Bundesgericht erkannten, dass die IV-Stellen datenschutzrechtlich keine Bundesorgane seien, obwohl sie solchen nahekommen und Bundesrecht vollziehen würden, weshalb sie nicht dem Datenschutzgesetz des Bundes unterstünden. Auch beim Öffentlichkeitsgesetz habe der Bundesgesetzgeber die IV-Stellen nicht dem Bundesrecht unterstellen wollen. Aus dem im Berichtsjahr ergangenen Urteil des Bundesgerichts ergibt sich nun klar, dass die IV-Stellen dem entsprechenden kantonalen Recht und damit auch den kantonalen Datenschutzaufsichtsstellen unterstehen (Urteil vom 27. Juni 2018 [1C 461/2017]).

9 Gemeinderechtliche Körperschaften

Im Rahmen ihrer Oberaufsicht beriet die DSA kommunale Aufsichtsbehörden auf Anfrage, u.a. die Aufsichtsstelle der Gemeinde Ostermundigen zu Datenlieferungen an iCampus (Mustervereinbarung), die Aufsichtsstelle der röm.-kath. Gesamtkirchengemeinde Bern zu Fragen zu ihrer geplanten Informatikstrategie sowie zahlreiche Gemeinden betreffend die Auswirkungen der EU DSGVO (siehe oben Ziff. 6).

10 Berichtspunkte der Vorjahre

(3: Nachbetreuungen zu den 2017 vorgenommenen Kontrollhandlungen, 5: weitergeführte

Vorabkontrollen, 8: Urteile des Verwaltungsgerichts zu den Verwaltungsgerichtsbeschwerden betreffend BE-GEVER und die elektronische Zustellung von Verfügung und Entscheide der Steuerverwaltung).

11 Antrag

Dem Regierungsrat und dem Grossen Rat wird nach Artikel 37 des Datenschutzgesetzes beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

19. März 2019

Der Datenschutzbeauftragte: *Ueli Buri*

Grossratsbeschluss zur Erklärung des Grossen Rates zur Klimapolitik

Der Grosse Rat des Kantons Bern, gestützt auf Artikel 59 Absatz 1 des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG)¹ beschliesst auf Antrag der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) folgende Erklärung:

1. Ausgangslage / Vorgeschichte

Am 4. März 2019 wurde mittels Ordnungsantrag Vanoni, Zollikofen (Grüne) / Stampfli, Bern (SP) / Stocker, Biel/Bienne (glp) / Flück, Interlaken (FDP) / Aeschlimann, Burgdorf (EVP) dem Grossen Rat beantragt, aus aktuellem Anlass und aufgrund ausserordentlicher Umstände gemäss Art. 59 Abs. 1 GRG, eine «Erklärung des Grossen Rates zur Klimapolitik» ins Programm der Frühlingssession 2019 aufzunehmen oder für einen geeigneten Zeitpunkt für deren Traktandierung zu sorgen. Ein Entwurf der vorgeschlagenen Erklärung wurde für einen entsprechenden Grossratsbeschluss eingereicht (vgl. 2019.RRGR.43).

Die BDP (Antrag BDP [Luginbühl-Bachmann, Krattigen]) hat in der Folge ebenfalls einen Ordnungsantrag eingereicht, die «Erklärung des Grossen Rates zur Klimapolitik» sei zur Vorbereitung an die zuständige Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) zu überweisen. Der fraktionsübergreifende Antrag wurde zugunsten des BDP-Antrags zurückgezogen. Der Grosse Rat hat mit 110 Ja zu 39 Nein bei 5 Enthaltungen beschlossen, die «Erklärung des Grossen Rates zur Klimapolitik» an die BaK zu überweisen.

Die BaK erhielt somit den Auftrag, unter Einbezug aller Stellungnahmen der Fraktionen eine fundierte Erklärung zur Klimapolitik im Kanton Bern zuhanden des Grossen Rates auszuarbeiten und ihm einen Entwurf zu unterbreiten.

2. Relevanz

Die Schweizer Politik und die Gesellschaft befassen sich zurzeit intensiv mit dem Klimawandel.

National- und Ständerat diskutieren über ein neues CO₂-Gesetz, die Gletscher-Initiative wurde lanciert, und in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich wurde der Klimanotstand ausgerufen – in vielen weiteren Kantonen wird über diesen diskutiert.

In mehreren Städten fanden und finden Klimastreiks insbesondere von Jugendlichen statt, die die Politik und die Gesellschaft zum Handeln auffordern. Im sog. Global Risks Report am World Economic Forum (Weltwirtschaftsforum [WEF] 2019) haben die befragten Expertinnen und Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft die Umweltrisiken bei den längerfristigen Risiken klar an oberste Stelle gesetzt, und dies sowohl betreffend die erwartete Wahrscheinlichkeit, als auch betreffend deren Auswirkungen.

Grundlage der Forderungen ist die deutlich erhöhte CO₂-Konzentration in der Atmosphäre, die insbesondere durch die intensive Nutzung fossiler Brennstoffe verursacht wird. Die dadurch verursachte Klimaerwärmung führt zu immer deutlicher wahrnehmbaren Veränderungen: Die Gletscher schmelzen, Süsswasser wird knapper, Dürren sind die Folge. Dies hat Auswirkun-

¹ BSG 151.21



gen auf den Wasserhaushalt und somit auch auf die Energieproduktion und die Landwirtschaft. Zunehmend schneearme und warme Winter bedrohen auch den Wintertourismus. Auch der Kanton Bern ist direkt vom globalen Klimawandel betroffen.

Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels sind mittlerweile bekannt. Im Bewusstsein, dass der Klimawandel schwerwiegende Folgen für die heutige und für zukünftige Generationen hat, beschliesst der Grosse Rat die nachfolgend aufgeführte Erklärung:

3. Der Grosse Rat beschliesst folgende Erklärung zur Klimapolitik:

Präambel:

Der Grosse Rat stellt fest: Die Erwärmung des Klimasystems ist eindeutig und der menschliche Einfluss auf das Klimasystem ist klar.

1. Der Grosse Rat anerkennt seine Mitverantwortung bei der Bekämpfung des Klimawandels.
2. Der Grosse Rat ist bereit, das in seinem Einflussbereich Mögliche zu tun, um dem Klimawandel entgegenzutreten. Mögliche Massnahmen werden prioritär behandelt.
3. Der Grosse Rat wird die Auswirkungen auf das Klima sowie die ökologische, gesellschaftliche und ökonomische Nachhaltigkeit bei den zu behandelnden Geschäften berücksichtigen und jene Geschäfte prioritär behandeln, die den Klimawandel oder dessen Folgen abschwächen können.
4. Der Grosse Rat orientiert sich für zukünftige Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels an den Berichten des «Intergouvernemental Panel on Climate Change (IPCC)»², insbesondere in Bezug auf Investitionen zur Reduktion von Treibhausgas-Emissionen.
5. Der Grosse Rat fordert die Regierung auf, die Bevölkerung des Kantons wiederholend über den Klimawandel, dessen Ursachen und Auswirkungen sowie über die Massnahmen zu informieren, die gegen den Klimawandel ergriffen werden.
6. Der Grosse Rat appelliert auch an die Gemeinden, Unternehmen und Privatpersonen, die vorhandenen Möglichkeiten und rechtlichen Freiräume zu verstärkten Anstrengungen im Klimaschutz zu nutzen.

Bern, 3. Juni 2019

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident: Zaugg-Graf
Der Generalsekretär: Trees

² 2014. Synthesebericht IPCC: https://www.de-ipcc.de/media/content/IPCC-AR5_SYR_barrierefrei.pdf
2018. IPCC-Bericht über globale Erwärmung um 1,5 Grad: <https://www.ipcc.ch/sr15/>
Webseite des IPCC: <https://www.ipcc.ch/>

Parlamentarische Initiative

Nr.: 187-2018
Art: Parlamentarische Initiative
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.551

Eingereicht am: 03.09.2018

Fraktionsinitiative: Nein
Kommissionsinitiative: Nein
Eingereicht von: Vanoni (Zollikofen, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 13

Gremium: Grosser Rat
Antrag BaK: **Zustimmung zur vorläufigen Unterstützung**



Klimaschutz als vordringliche Aufgabe in der Kantonsverfassung verankern

Die Verfassung des Kantons Bern ist wie folgt zu ergänzen:

Art. 31a Klimaschutz (neu)

- ¹ Kanton und Gemeinden betreiben eine aktive Klimaschutzpolitik.
- ² Sie sorgen damit für einen gebührenden Beitrag zum Erreichen des globalen Ziels, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.
- ³ Sie setzen ausreichende Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgase um.
- ⁴ Sie stärken die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels.
- ⁵ Sie tragen dazu bei, die öffentlichen und privaten Finanzflüsse auf eine treibhausgasarme und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähige Entwicklung auszurichten.

Begründung:

Der Sommer 2018 hat ein kaum beachtetes Jubiläum und eine viel diskutierte Hitze- und Trockenperiode gebracht – zwei Gegebenheiten, die durchaus in einem Zusammenhang zu sehen sind:

Am 6. Juni 2018 waren es genau 25 Jahre her, seit das Berner Volk eine neue, zeitgemässe Kantonsverfassung beschlossen hat. Sie bekennt sich in ihrer Präambel zur gemeinsamen Wahrnehmung der «Verantwortung gegenüber der Schöpfung». Sie erlaubt in Artikel 28 die Einschränkung von Grundrechten und persönlichen Freiheiten, wenn «Leben und Gesundheit von Menschen» in «ernster, unmittelbarer und offensichtlicher Gefahr» sind oder «nicht wiedergutmachende Schäden an der Umwelt» drohen. Und sie verlangt in Artikel 31, dass die natürliche Umwelt «für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten» ist.

Der Klimawandel und die Dringlichkeit einer aktiven Klimaschutzpolitik mögen aus heutiger Sicht in all diesen Formulierungen mitgemeint sein – explizit erwähnt die Verfassung des Kantons Bern die zentrale Herausforderung und vordringliche Aufgabe im Klimabereich mit keinem Wort. Das ist aus der Entstehungszeit der Kantonsverfassung heraus verständlich, kam die Klimaproblematik damals doch gerade erst neu aufs politische Tapet und ins öffentliche Bewusstsein. Doch 25 Jahre danach kann kein Zweifel mehr daran bestehen, dass die menschengemachten Klimaveränderungen rasches und entschiedenes Handeln verlangen und auch im Kanton Bern zu einer zentralen Aufgabe geworden sind – zu einer vorrangigen Aufgabe, die eine Verankerung in einer Kantonsverfassung verdient, die zeitgemäss und zukunftsweisend sein will und soll.

Im Sommer 2018 war es in der Schweiz im Mittel rund 3,5 Grad Celsius wärmer als im Durchschnitt der klimatologisch relevanten Vergleichsjahre (1961–1990). Und es war noch trockener als im berühmten Hitzesommer 2003. Der Sommer 2018 wird somit wohl zu den zehn heissesten Jahren gehören, die in den rund 140 Jahren seit Beginn vergleichbarer Klimamessungen festgestellt wurden und allesamt in den letzten zwei Jahrzehnten auftraten. So ist auch der vergangene Sommer 2018 ein untrügliches Zeichen für die fortschreitende Klimaveränderung.

Um sie in einigermassen verkraftbaren Grenzen zu halten, hat die Staatengemeinschaft 2015 im Klimavertrag von Paris das Ziel festgelegt, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu halten. Es wurde sogar vereinbart, Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Zum ersten Mal in einem internationalen Klimavertrag wurde in Paris auch beschlossen, die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen zu erhöhen. Und erstmals wurde im Klimavertrag von Paris auch «ein klares Zeichen gesetzt, dass sich private und öffentliche sowie nationale und internationale Finanzflüsse weg von fossilen hin zu klimafreundlichen Investitionen verlagern sollen» (zitiert gemäss Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Klimaübereinkommens von Paris: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/317.pdf>)

Das eidgenössische Parlament hat den historischen Klimavertrag von Paris im Sommer 2017 ohne Vorbehalt genehmigt. Um die eingegangenen Verpflichtungen und abgegebenen Versprechungen zu erfüllen, bedarf es nicht allein verstärkter Anstrengungen auf Bundesebene, sondern auch in den Kantonen und Gemeinden, von Unternehmen und Privatpersonen. Mit der Aufnahme der zentralen Ziele und Grundsätze des langfristig ausgerichteten Klimavertrags von Paris in die bernische Kantonsverfassung kann das öffentliche Bewusstsein gestärkt werden, dass Klimaschutz eine ganz zentrale Aufgabe von uns allen ist. Auch andere Gemeinwesen haben begonnen, den Klimaschutz, sein Ziel und zentrale Massnahmen, in ihren Verfassungen zu verankern;

im In- und Ausland sind entsprechende Entscheide bereits gefällt worden, im Gang oder mittels lancierten oder angekündigten Volksbegehren gefordert.

Der Klimaschutz verdient eine explizite Verankerung in der bernischen Kantonsverfassung insbesondere als Konkretisierung des allgemein formulierten Artikels 31 zum Umweltschutz. So, wie im nachfolgenden Artikel 32 separate Bestimmungen über den traditionell gepflegten Landschafts- und Heimatschutz formuliert sind, gilt es nun in einem neu einzufügenden Artikel 31a präzise Aussagen zum zukunftsichernden Klimaschutz in der Kantonsverfassung zu verankern. Im Verhältnis zu zahlreichen Aufgaben, den diese Verfassung heute schon dem Kanton und den Gemeinden zuschreibt, ist es zweifellos gerechtfertigt und nötig, den Klimaschutz in der Verfassung des Kantons Bern zu einer zentralen Aufgabe der heutigen und künftigen Generationen in diesem vom Klimawandel besonders betroffenen Kanton zu erklären. Wenn die bernische Kantonsverfassung heute im gleichen Geist und mit dem gleichen Anspruch wie vor 25 Jahren neu formuliert würde, wäre die Konsequenz wohl klar: Der Klimaschutz gehört explizit in die Verfassung!

Verteiler

- Grosser Rat

Tätigkeitsbericht 2018

der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern



Tätigkeitsbericht 2018

der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern



Überblick 6

Justizleitung 11

Zivil- und Strafgerichtsbarkeit 29

Verwaltungsgerichtsbarkeit 63

Staatsanwaltschaft 89

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

TÄTIGKEITSBERICHT 2018

ABS	Aufsichtsbehörde in Betreibungs- und Konkursachen (Obergericht)	EO	Erwerbsersatzordnung
AGG	Amt für Grundstücke und Gebäude der → BVE	ERP	Enterprise Resource Planning System (betriebswirtschaftliche Softwarelösung)
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	ESchK	Enteignungsschätzungskommission des Kantons Bern
ALV	Arbeitslosenversicherung	FIN	Finanzdirektion des Kantons Bern
APV	Verordnung vom 25. Oktober 2006 über die Anwaltsprüfung (BSG 168.221.1)	FIS	Finanzinformationssystem des Kantons Bern (Software)
ASGS	Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz	FL	Familienzulagen in der Landwirtschaft
ASP	Aufgaben- und Strukturüberprüfung	FU	Fürsorgerische Unterbringung
aStGB	altes Strafgesetzbuch	FZ	Familienzulagen
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20)	GK	Gehaltsklasse
BAV	Bundesamt für Verkehr	GSOG	Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (BSG 161.1)
BGE	Bundesgerichtsentscheid	HR	Human Resources
BGFA	Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (SR 935.61)	HIS	Programm «Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz» (www.his-programm.ch)
BPK	Bernische Pensionskasse	HRM (1/2)	Harmonisiertes Rechnungsmodell (1/2)
BSG	Bernische Systematische Gesetzesammlung	IKS	Internes Kontrollsystem
BV	Berufliche Vorsorge	IR ZSJ	Informationsreglement der Zivil-, Straf- und Jugendgerichtsbehörden vom 12. November 2010 (BSG 162.13)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)	ISDS	Informationssicherheit und Datenschutz
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern	IV	Invalidenversicherung
BVK	Bodenverbesserungskommission des Kantons Bern	JA	Jugendanwältin/Jugendanwalt
CAF	Abteilung für französischsprachige Geschäfte (Verwaltungsgericht)	JugA	Jugendanwaltschaft
eANR	elektronisches Anwalts- und Notariatsregister	JUS	Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft des Kantons Bern
EG ZSJ	Einführungsgesetz vom 11. Juni 2009 zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (BSG 271.1)	JVG	Gesetz über den Justizvollzug (BSG 341.1)
EL	Ergänzungsleistungen	KAG	Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (BSG 168.11)
ELBA und NewELBA	Technische Schnittstelle	KAIO	Amt für Informatik und Organisation der → FIN
EMM	Enterprise Mobile Management (ermöglicht den Zugriff auf Daten via Mobilgeräte)	KESGer	Kindes- und Erwachsenenschutzgericht (Obergericht)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (SR 0.101)	KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
		KOST	Koordinationsstelle Strafregister und DNA
		KTG	Krankentaggeldversicherung
		KV	Krankenversicherung
		MAG	Mitarbeitergespräch

MÜV	Massnahmenüberprüfungsverfahren
MV	Militärversicherung
NESKO	Software der Steuerverwaltung
NeVo (Rialto)	Neue Vorgangsbearbeitung
OG	Obergericht des Kantons Bern
PBG	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (SR 745.1)
PEKO	Personalleiterkonferenz
PV	Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (BSG 153.011.1)
QM Pilot	Software zur Erstellung von Prozessbeschreibungen
RG BJS	Regionalgericht Berner Jura-Seeland
RG BM	Regionalgericht Bern-Mittelland
RG EO	Regionalgericht Emmental-Oberaargau
RG OL	Regionalgericht Oberland
RKMF	Rekurskommission des Kantons Bern für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SchG	Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten
SMVG	Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 25. Juni 2003 (BSG 341.1)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
StA	Staatsanwältin/Staatsanwalt
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
StRK	Steuerrekurskommission des Kantons Bern
SVA	Sozialversicherungsrechtliche Abteilung (Verwaltungsgericht)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
ÜED	übrige erkennungsdienstliche Daten
uT	Unbekannte Täterschaft
UV	Unfallversicherung
VOSTRA	Strafregister-Informationssystem
VRA	Verwaltungsrechtliche Abteilung (Verwaltungsgericht)

1. Eckpunkte des Geschäftsjahrs 2018 der Justiz des Kantons Bern

Die Gerichte des Kantons Bern haben im vergangenen Jahr insgesamt 38'614 (Vorjahr: 39'571) Verfahren erledigt. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern hat 90'021 (Vorjahr: 91'834) Strafbefehle erlassen und 8'373 (Vorjahr: 8'080) Untersuchungen eröffnet. Die Schlichtungsbehörden haben zudem 18'990 (Vorjahr: 21'396) Rechtsberatungen durchgeführt.

Bei den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft fiel ein Aufwand von insgesamt knapp CHF 208 Millionen (Vorjahr: CHF 194 Mio.) an, wobei gleichzeitig Erträge von CHF 87 Millionen (Vorjahr: CHF 78 Mio.) verzeichnet wurden. Der Saldo beträgt knapp CHF 121 Millionen (Vorjahr: CHF 115,7 Millionen).

Ende Jahr arbeiteten 888 (Vorjahr: 880) Personen bei den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (ohne nebenamtliche Richterinnen und Richter). Davon arbeiteten 45,8 % (Vorjahr: 44,7 %) teilzeitlich, der Frauenanteil lag über alle Bereiche hinweg betrachtet bei 68,9 % (Vorjahr: 67,7 %), das Durchschnittsalter bei 42,2 Jahren (Vorjahr: 42,0).

2. Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

Die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit beurteilte im Jahr 2018 insgesamt 35'540 Fälle (Vorjahr 36'339) und erteilte 18'990 Rechtsberatungen (Vorjahr 21'396). Im Vergleich zum Vorjahr haben somit die richterlichen Entscheidungen und die Schlichtungsverfahren leicht, die Rechtsberatungen etwas deutlicher abgenommen. Im Mehrjahresvergleich erweisen sich die Fallzahlen allerdings als konstant. Dagegen haben Verfahrensdauern und Pen- denzen per Ende Jahr in gewissen Bereichen zuge- nommen. Die Zivilgerichtsbarkeit verzeichnete einen deutlichen Mehraufwand im Bereich des seit Januar 2017 neu in Kraft getretenen Unterhalts- rechts. Zwar haben höchstrichterliche Entschei- dungen und solche des Obergerichts die Praxis zum neuen Recht nun in wichtigen Punkten festge- legt. Die neuen Regelungen sind indessen kom- plexer und in der Anwendung damit aufwändiger. In der Strafgerichtsbarkeit stand andererseits die Sanktion des Landesverweises nun im zweiten Jahr der Anwendung. Es wurden 177 Strafverfah- ren geführt, in denen ein Landesverweis geprüft werden musste. In 155 Fällen wurde ein solcher ausgesprochen. In den strafrechtlichen Berufungs- verfahren muss aufgrund bundesgerichtlicher Vor- gaben im Vergleich zu früheren Jahren deutlich umfangreicher Beweis abgenommen werden. Das alles führt zu einer spürbaren Mehrbelastung der urteilenden Gerichte. Unter dem Strich konnten die anhängig gemachten Fälle dennoch sach- und zeit- gerecht erledigt werden.

Im Jahr 2018 mussten zwölf erst- und zwei ober- instanzliche Richterinnen und Richter ersetzt wer- den, um die entsprechenden Pensionierungen aus- zugleichen. Dies ist gemessen am Gesamtbestand von 121 Richterinnen und Richtern eine ausserge- wöhnliche Fluktuation. Neu verfügt das Oberge- richt seit Juli 2018 über ein drittes französischspr- achiges Mitglied, womit die Zweisprachigkeit des Gerichts nachhaltig gestärkt werden konnte.

Die Erfolgsrechnung der Zivil- und Strafgerichts- barkeit weist im Berichtsjahr einen Verlustsaldo von CHF 65,1 Millionen aus. Sie unterschreitet da- mit den budgetierten Wert von CHF 66,0 Millionen um CHF 0,9 Millionen. Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Saldo um CHF 1,8 Millionen verschlech- tert. Anzumerken bleibt, dass der Personalauf- wand um CHF 1,4 Millionen tiefer als budgetiert ausgefallen ist. Ebenso wurde das im Jahr 2017 beschlossene Entlastungspaket umgesetzt.

Nunmehr im zweiten Jahr wurden obergerichtli- che Entscheide auf der online-Datenbank publi- ziert. Damit wird zusätzliche und erwünschte Pub- lizität geschaffen, indem auch Gerichtsentscheide, welche ohne öffentliche Verhandlung gefällt wor- den sind, den Weg in die Tagespresse finden.

3. **Verwaltungsgerichtsbarkeit**

Geschäftsentwicklung

Im Lauf des Geschäftsjahrs 2018 sind beim Verwaltungsgericht 1'628 (Vorjahr: 1'465) neue Fälle eingegangen, 1'380 (1'627) Fälle wurden erledigt und 1'028 (780) auf das Folgejahr übertragen. Im Verwaltungsrecht (deutsch und französisch, einschliesslich individuelle Sozialhilfe) ist die Zahl der Neueingänge mit 466 (354) gegenüber 2017 um 31,6 Prozent gestiegen (2017 Abnahme von 4,8 %). Im Sozialversicherungsrecht (deutsch und französisch) hat die Zahl der neu eingegangenen Fälle mit 1'162 (1'111) gesamthaft um 4,6 Prozent zugenommen (2017 Abnahme von 13,2 %).

Verwaltungsaufgaben

Das Verwaltungsgericht besorgt neben seinem Kerngeschäft – der Rechtsprechung – auch die Vorbereitung des Budgets sowie die Rechnungsführung, den Rechnungsabschluss und die damit verbundene Berichterstattung für sich und die unter seiner Aufsicht stehenden übrigen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden, d.h. für die Steuerrekurskommission, die Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern, die Enteignungsschätzungskommission sowie für die Bodenverbesserungskommission. Zudem wurde das Verwaltungsgericht weiterhin stark durch die Justizleitung beansprucht, zumal der Präsident auch im letzten Jahr zugleich als deren Vorsitzender geamtet hat.

Personal

Von den am 31. Dezember 2018 am Verwaltungsgericht beschäftigten 81 (79) Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (inkl. Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lernende) standen 44 Prozent in einem Teilzeitarbeitsverhältnis. Der Anteil der Frauen betrug, gemessen an der Anzahl Personen, auf Richterstufe 25 Prozent, auf Gerichtsschreiberstufe 61 Prozent und auf Stufe Gerichts-

administration (Generalsekretariat und Sekretariate) 80 Prozent. Die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat nur als Folge eines gesunkenen Durchschnitts-Beschäftigungsgrades minim zugenommen; neue Stellen wurden keine geschaffen. Wie jedes Jahr konnten an den drei Abteilungen insgesamt zwölf angehende Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ein Praktikum absolvieren. – Für den auf Ende Oktober 2018 zurückgetretenen Verwaltungsrichter Daniel Grütter hat der Grosse Rat Philippe Jakob an die sozialversicherungsrechtliche Abteilung gewählt.

Finanzen

Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit steht einem Aufwand von insgesamt CHF 15,5 Millionen ein Ertrag von CHF 2,1 Millionen gegenüber. Der Aufwand fällt damit um CHF 0,8 Millionen tiefer und der Ertrag um CHF 0,18 Millionen tiefer aus als veranschlagt. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit schliesst damit gegenüber dem Voranschlag mit einem positiven Saldo von knapp 5 Prozent ab.

Sicherheit

Die Drohungen gegenüber Mitarbeitenden des Gerichts sind gegenüber den Vorjahren zurückgegangen. Was in Bezug auf die Sicherheit weiterhin nicht zu befriedigen vermag, ist die bauliche Situation.

Kommunikation

Die Leiturteile des Verwaltungsgerichts werden in der Zeitschrift «Bernische Verwaltungsrechtssprechung» (BVR) abgedruckt. Diese enthält die autorisierte Entscheidsammlung des Verwaltungsgerichts sowie gelegentlich Anmerkungen zu den abgedruckten Urteilen und Aufsätze zum bernischen Verwaltungsrecht. Praktisch sämtliche Entscheide des Gerichts sind zudem im Internet aufgeschaltet unter <http://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/>.

4. Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern ist Untersuchungs- und Anklagebehörde in allen Strafsachen des eidgenössischen und kantonalen Rechts, für die der Kanton Bern sachlich und örtlich zuständig ist und welche die Verfolgung von Erwachsenen, Jugendlichen und juristischen Personen betreffen. Sie ist damit Teil der Strafverfolgungsbehörden und setzt sich aus der Generalstaatsanwaltschaft, den regionalen und den kantonalen Staatsanwaltschaften zusammen. Die Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaft folgt den Prinzipien der Regionalisierung und der Spezialisierung.

Im vergangenen Jahr stand eine weitere Konsolidierung und Harmonisierung der Prozesse und Belastungen der regionalen Staatsanwaltschaften im Zentrum. Die bereits in den Vorjahren ergriffenen Massnahmen der Entlastung der im Kanton am stärksten belasteten Region wurden intensiviert und mündeten unter anderem in zeitlich befristeten Anstellungen.

Die Anzahl eingegangener Strafanzeigen verbleibt auf hohem Niveau, demgegenüber ist eine weitere Zunahme der eröffneten Untersuchungen festzustellen. Die Zunahme der Anzahl eröffneter

Untersuchungen kann einerseits auf zusehends komplexere Sachverhalte, aber andererseits auch auf die Eröffnungspraxis bei Untersuchungen gestützt auf die Rechtsprechung zurückgeführt werden. Im sich äusserst dynamisch entwickelnden Bereich der Cyberkriminalität verzeichnet die Staatsanwaltschaft wiederum markante Zuwachsraten an zu bearbeitenden Fällen; im Berichtsjahr wurden deshalb Gegenmassnahmen auch im Sinne von Verbundaufgaben vorbereitet, welche in den nächsten Geschäftsjahren umzusetzen sind.

Das der Staatsanwaltschaft zur Verfügung stehende Globalbudget von CHF 47,1 Mio. wurde nicht ausgeschöpft. Mit einer Beanspruchung von CHF 44,4 Mio. wurden die Mittel um CHF 2,7 Mio. oder 5,8 % unterschritten. Der Schlussaldo der Deckungsbeitragsrechnung beträgt bei einer geplanten Unterdeckung von CHF 18,8 Mio. per Jahresende CHF 14,9 Mio.; nicht beansprucht wurden damit CHF 3,9 Mio. oder 20,7 %.

Die Staatsanwaltschaft nahm im Berichtsjahr zu etlichen parlamentarischen Vorstössen Stellung und hat sich zu rund 50 Vorlagen von Bund und Kanton vernehmen lassen.

Entwicklung des Mengengerüsts per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingegangene Strafanzeigen (ohne uT-Anzeigen ¹ gem. Art. 307 Abs. 4 StPO)	120'254	121'833	120'022	-1,5 %
Strafbefehle ohne vorgängige Untersuchung (Eingang)	92'193	92'717	90'779	-2,1 %
Einsprachen gegen Strafbefehle ohne Untersuchung	4'935	4'944	4'816	-2,6 %
Eröffnete Untersuchungen	7'696	8'080	8'373	+3,6 %
davon regionale Staatsanwaltschaften	6'141	6'546	6'593	+0,7 %
Eingereichte Anklagen total	633	684	683	-0,1 %

¹ Anzeigen gegen unbekannte Täterschaft

Justizleitung

Inhaltsverzeichnis

Justizleitung

1	Justizleitung	15
2	Stabsstelle für Ressourcen	17
3	Weiterbildungskommission	20
Anhang:		
	Finanz- und Personalkennzahlen	22

1.1 Zusammensetzung

Dr. Thomas Müller, Präsident des Verwaltungsgerichts, Vorsitzender
Michel-André Fels, Generalstaatsanwalt, stellvertretender Vorsitzender
Stephan Stucki, Obergerichtspräsident

Frédéric Kohler, Leiter Stabsstelle für Ressourcen

1.2 Tätigkeit

Mit der Justizleitung verfügen die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft seit der Justizreform über ein gemeinsames Organ (Art. 17 Abs. 1 GSOG). Die Justizleitung ist Ansprechpartnerin des Grossen Rates und der Regierung bei allen Fragen, die sowohl die Gerichtsbehörden als auch die Staatsanwaltschaft betreffen. Sie erstellt den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Geschäftsbericht und den Tätigkeitsbericht und vertritt diese Geschäfte im Parlament. Sie ist verantwortlich für die strategischen Leitlinien in den Bereichen Personal, Finanzen, Rechnungswesen und Informatikmanagement. Daneben nimmt sie für die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft jene Aufgaben wahr, die gemäss der Gesetzgebung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen für die Verwaltung dem Regierungsrat obliegen (Art. 18 GSOG). Bei der Aufgabenerfüllung wird die Justizleitung durch die Stabsstelle für Ressourcen unterstützt (Art. 19 GSOG).

Die Justizleitung hat im Berichtsjahr wiederum zwölf ordentliche Sitzungen abgehalten und einfachere Geschäfte – vorab die Mehrheit der insgesamt 82 (2017: 78; 2016: 81; 2015: 70; 2014: 50) Stellungnahmen – regelmässig auf dem Zirkulationsweg verabschiedet.

An mehreren Sitzungen befasste sich die Justizleitung mit den vom Regierungsrat im Nachgang zur Evaluation der Justizreform bezeichneten Handlungsfeldern, die von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion bearbeitet werden. Zu einer entsprechenden Vorlage, die auch die fällige Anpassung der Kantonsverfassung beinhaltet (die Vorarbeiten dazu erfolgten unter der Federführung des Staatsschreibers), konnte die Justizleitung im Rahmen des Mitberichts im Dezember Stellung nehmen.

Im November traf sich die Justizleitung mit den Geschäftsleitungen der obersten Gerichte und der Generalstaatsanwaltschaft zu einem Meinungsaustausch.

Finanzen

Am 24. Januar 2018 beantragte die Justizleitung dem Grossen Rat einen Nachkredit über CHF 2'469'485 für die Produktgruppe Staatsanwaltschaft wegen nicht steuerbaren Kosten für den Vollzug von Schutzmassnahmen und Strafen an Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Der Nachkredit konnte innerhalb der Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft (JUS) kompensiert werden. Der Grosse Rat nahm den Kredit am 19. März 2018 einstimmig an.

Die Budgeterarbeitung gestaltete sich einmal mehr anspruchsvoll. Die Justizleitung war bestrebt, die Möglichkeiten des kantonalen Finanzhaushalts als gegebene Rahmenbedingung in alle Überlegungen und Beschlüsse einzubeziehen. Obwohl die Zahlen im Verlauf der Planung noch gekürzt wurden, resultierte schliesslich eine Saldoverschlechterung. Es musste festgestellt werden, dass ohne Leistungsabbau kaum mehr Spielraum vorhanden ist. Es ist dabei an folgende Punkte zu erinnern:

- Schon die im Rahmen der ASP 2014 erstellte Benchmarkanalyse hat ergeben, dass die Kosten der Berner Justiz wesentlich unter dem schweizerischen Mittelwert liegen (85 % des CH-Mittelwerts).
- Die 2017 vorgelegte Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern zeigt, dass die Standardkosten der Rechtsprechung (Justiz und Regierungsstatthalterämter) bei 80 % des schweizerischen Durchschnitts liegen, bei einem Struktorkostenindex von 99. Daraus folgt, dass die Kosten der bernischen Justiz 19 % unter den als noch gerechtfertigt anzusehenden Kosten liegen.
- Die von der Justizkommission des Grossen Rates in Auftrag gegebene Personaldotationsanalyse hat im März 2015 ergeben, dass der Personalbestand der Justiz angemessen bzw. teilweise zu tief ist. Demgegenüber wurden nirgends Personalreserven identifiziert. Hinzu kommt, dass das Arbeitsvolumen seit dem untersuchten Jahr 2013 massgeblich zugenommen hat.
- Die Aufgaben der Justiz sind gesetzlich (mehrheitlich bundesrechtlich) vorgegeben. Die Geschäftseingänge und die Art der Geschäfte können nicht beeinflusst werden. Die Steuerbarkeit der Ausgaben der Justiz ist aus diesem

und weiteren Gründen ausserordentlich beschränkt (hoher Personalkostenanteil, der Sachaufwand setzt sich zusammen aus Kosten für die unentgeltliche Rechtspflege, Untersuchungskosten, Vollzugskosten und Informatikkosten).

- Der Anteil des Personalaufwands der Justizrechnung darf über die letzten Jahre als stabil bezeichnet werden. Die Finanzplanung wurde den Rechnungsergebnissen angeglichen. Auf die Planung von Schwankungsreserven wurde verzichtet.
- Steigende Aufwände stehen im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Wiedereinführung der Landesverweisung (Umsetzung der Ausschaffungsinitiative), dem neuen Unterhalts- und Vorsorgerecht des Bundes sowie mit einer beabsichtigten massiven Erhöhung der Telefon-Überwachungskosten durch die Eidgenossenschaft.

Einen grossen Ausgabenblock stellt die unentgeltliche Rechtspflege dar. Die ausgerichteten Beträge sind zwar rückzahlungspflichtig, wenn eine Partei später zu neuem Vermögen kommt; in der Praxis kommt es indes eher selten zu einem erfolgreichen nachträglichen Inkasso. Die Justizleitung trat deshalb in Kontakt mit der kantonalen Steuerverwaltung, um nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Rückzahlungsquote erhöht werden kann. Einzelne Verbesserungen sind bereits umgesetzt worden, weitere sind noch in Prüfung.

Am 28. Juni 2018 beantragte die Justizleitung dem Grossen Rat einen ICT-Rahmenkredit 2019–2020. Der Grosse Rat erteilte die Ausgabenbewilligung am 28. November 2018 mit 128 Stimmen.

Personal

An mehreren Sitzungen hat die Justizleitung 17 (2017: 20; 2016: 61; 2015: 7; 2014: 12) neu gewählte Richterinnen und Richter vereidigt (Art. 23 GSOG), und über 23 (2017: 18; 2016: 12; 2015: 8; 2014: 13) gehaltsmässige Einreihungen von Richterinnen bzw. Richtern und Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälten beschlossen (Art. 38 Abs. 2 PV).

Die Justizleitung befasste sich mit zahlreichen Personalgeschäften, u.a. mit der definitiven Einführung von Homeoffice sowie mit verschiedenen Berichten zum Stellenplan, zu den Personalkennzahlen, zum Gehaltsaufstieg sowie zum Austrittsmonitoring.

Im Hinblick auf die angestrebte Schaffung einer spezifischen Ausbildung für die Führungsverant-

wortlichen der Justiz (in Ergänzung zu den Angeboten des kantonalen Personalamts), beschäftigte sich die Justizleitung mit verschiedenen Aspekten und Inhalten des Führungsmodells der Justiz.

Informatik

An mehreren Sitzungen befasste sich die Justizleitung mit strategischen Informatik-Fragen. Dabei ging es regelmässig um das von der KKJPD und vom Bundesgericht lancierte Projekt zur schweizweit koordinierten Einführung der elektronischen Gerichtsakte (Projekt Justitia 4.0).

Da Version 3 der elektronischen Geschäftskontrolle Tribuna vom Hersteller mittelfristig nicht mehr unterstützt wird, muss absehbar darüber entschieden werden, ob die Gerichtsbehörden auf die neue Version wechseln, oder ob ein anderes Produkt eingeführt werden soll. Eine unter der Federführung der Stabsstelle für Ressourcen zu erstellende Studie soll der Justizleitung 2019 als Entscheidungsgrundlage dienen.

1.3 Kontakte und Zusammenarbeit mit politischen Behörden

Grosser Rat, Justizkommission

Die Justizleitung traf sich auch im Berichtsjahr regelmässig mit der Geschäftsleitung der Justizkommission, wobei der Austausch in gewohnt wertschätzender und konstruktiver Atmosphäre verlief. Der Aufsichtsbesuch zum Tätigkeitsbericht fand am 6. April 2018 statt, jener zum Geschäftsbericht am 9. Mai 2018. Der Finanzaufsichtsbesuch im Hinblick auf den Voranschlag für das kommende Jahr fand wie im Vorjahr im August statt. Zum fünften Mal durchgeführt wurde im Oktober der jährliche «Trilaterale Dialog» zwischen der Justizkommission, der Justizdelegation des Regierungsrates und der Justizleitung.

Im Jahr 2018 hat die Justizleitung drei Interpellationen und eine Anfrage direkt beantwortet:

- I 120–2018: Praxis der Landesverweisung seit 1. Oktober 2016 im Kanton Bern (Schneider, SVP)
- I 023–2018: Zu strenge Gesetzesbestimmungen im Zusammenhang mit Via sicura (Graber, SVP)
- I 232–2017: Berner Justiz und politische Neutralität (Hirschi, PSA)
- Anfrage: Sicherheitskonzept der Dienststellen der Jugendanwaltschaft (Fuhrer-Wyss, SP)

In folgenden Vorstössen war die Justiz auch betroffen und äusserte sich im Mitberichtsverfahren gegenüber der federführenden Direktion:

- I 013–2018: Entwicklungen bei Traumafolgestörungen – Umsetzung im Kanton Bern (Kullmann, EDU)
- I 036–2018: Klassischer Zugang zu den kantonalen Verwaltungsstellen (Graber, SVP)
- I 230–2017: Indiskretionen in der Staatsanwaltschaft? (Tobler, SVP)
- M 002–2018: Sicherheit der Bevölkerung erhöhen – Zusammenhänge zwischen Gewaltverbrechen, Unfallverursachung und Drogenkonsum analysieren (Geissbühler-Strupler, SVP)
- M 250–2017: Nennung der ehemaligen Nationalität in den Meldungen von Polizei und Justizbehörden, sofern die Täterin oder der Täter weniger als 5 Jahre eingebürgert ist (Fuchs, SVP)
- M 281–2017: Der Informationsfluss über Straftaten, Strafbefehle und Urteile muss optimiert werden (Geissbühler-Strupler, SVP)

Regierungsrat

Am 15. Mai 2018 fand das jährliche Treffen zwischen der Justizleitung und der Justizdelegation des Regierungsrates statt. Die Justizleitung begrüsst dieses Gefäss für den periodischen Austausch auf strategischer Ebene über grundsätzliche Themen. Als wertvoll erachtet sie auch den zwei- bis dreimal jährlich stattfindenden Austausch mit dem Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor bzw. mit der neuen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektorin.

Finanzkontrolle

Im Berichtsjahr fanden zwei ordentliche Sitzungen mit einer Delegation der Finanzkontrolle statt. Gegenstand der Besprechungen bildeten die durchgeführten Dienststellenprüfungen sowie aktuelle Entwicklungen.

Bernischer Staatspersonalverband

Wie in den Vorjahren traf sich die Justizleitung Mitte Jahr mit den Vertretern des Bernischen Staatspersonalverbandes zur Diskussion von personalrechtlichen und personalpolitischen Themen.

2 STABSSTELLE FÜR RESSOURCEN

2.1 Führung und Administration

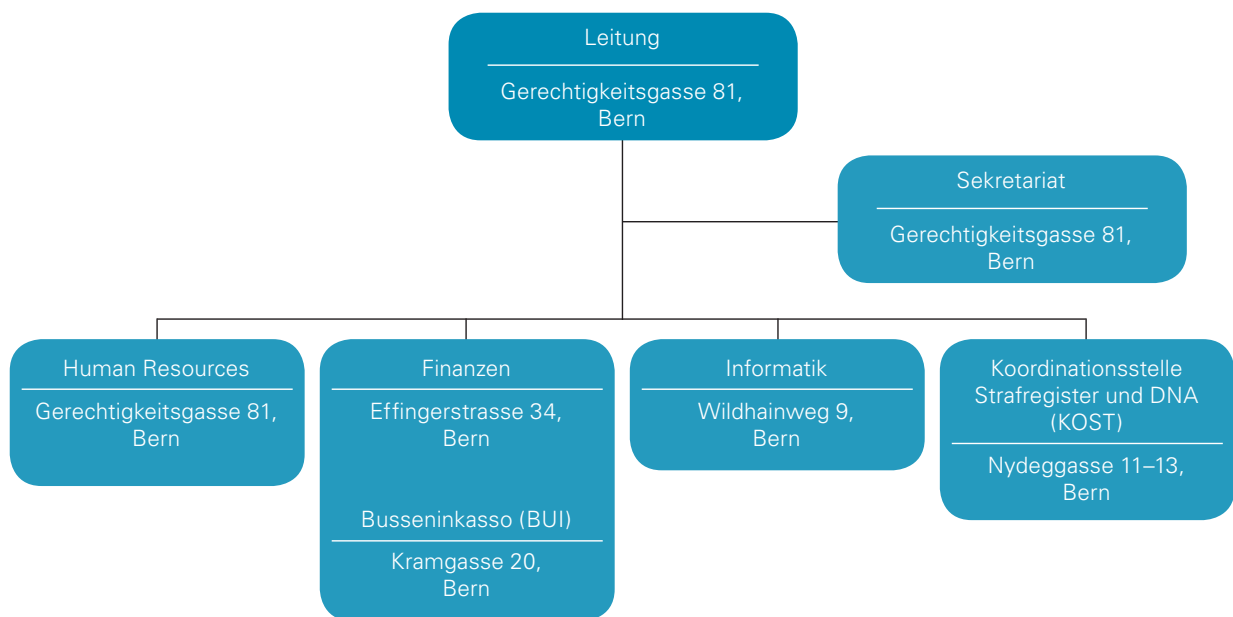
Neben der Vor- und Nachbereitung der Geschäfte der Justizleitung vertraten der Stabsstellenleiter und sein Stellvertreter Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft im Strategischen ICT-Ausschuss (SIA) und in kantonalen Arbeitsgruppen (ERP, Kantonale Beschaffungskonferenz, ICT-Gov@BE, Immobilienstrategie, Informationssicherheit BE). Seit Ende 2017 besteht auch die Möglichkeit der Teilnahme an der kantonalen Generalsekretärenkonferenz, soweit es die Traktanden als sinnvoll erscheinen lassen. Der Stabsstellenleiter ist Mitglied der Arbeitsgruppe eDossier des Bundesgerichts (Projekt Justitia 4.0).

Justizverwaltungsangelegenheiten wurden regelmässig im Rahmen der justizinternen Generalsekretärenkonferenz geplant, organisiert und koordiniert.

Seit September 2018 verfügt die Justiz mit dem Intranet über eine eigene zentrale Informationsplattform. Ein mehrjähriges Projekt konnte damit auf Ebene der Stabsstelle erfolgreich abgeschlossen werden. In einem ersten Schritt wurden die Inhalte erarbeitet, die allen Mitarbeitenden der Justiz zur Verfügung stehen. Diese Informationen, vorab solche der Stabsstelle zu Ressourcenfragen, ergänzen das Informationsangebot der Kantonsverwaltung sowie das Angebot der Justiz im Internet. Mit dem Modul «Teamräume» steht den Mitarbeitenden zudem ein zeitgemässes Instrument zur behördenübergreifenden digitalen Zusammenarbeit zu Verfügung.

Die Vorbereitung des Umzugs der Stabsstelle für Ressourcen, der Steuerrekurskommission sowie der Generalstaatsanwaltschaft im Mai 2019 an den Nordring 8 sind im Berichtsjahr nach Plan verlaufen. Benutzerseitig kann von den Angeboten der Zentralen Beschaffungsstellen der Verwaltung profitiert werden, so namentlich beim Umzug sowie für die Bestellung des notwendigen Standardmobiliars. Am Nordring werden sieben Standorte zusammengeführt, und es werden dort gut 80 Mitarbeitende ihren Arbeitsplatz haben. Für die Stabsstelle, deren Mitarbeitende heute an fünf Standorten verteilt auf die Stadt arbeiten, stellt der Umzug ein langjähriges Ziel dar.

Organigramm Stabsstelle für Ressourcen SSR



2.2 Finanz- und Rechnungswesen und Busseninkasso

Im Berichtsjahr konnten neben dem laufenden Betrieb zahlreiche Zusatzaufgaben erfüllt werden. Wegen ihrer Wichtigkeit und/oder ihres Umfangs sind davon folgende zu erwähnen:

- Erster Jahresabschluss auf der Basis des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2
- Anpassung der finanziellen und organisatorischen Abläufe v.a. im Bereich der gemeinnützigen Arbeit, als Folge des per 1.1.2018 in Kraft getretenen neuen Sanktionenrechts (StGB)
- Abschluss der Umstellung auf die Version 10 von FIS, was mit einem hohen Korrekturaufwand verbunden war (ELBA [technische Schnittstelle ins Finanzinformationssystem FIS] und NESKO [Fachapplikation der kantonalen Steuerverwaltung])
- Einführung «NewELBA» BackEnd, Planung «NewELBA» FrontEnd
- Konsolidierung der IKS-Berichterstattung
- Unterstützung der Einführung der Konzernapplikation «QM Pilot» zur einheitlichen Darstellung der Finanzprozesse
- Ausbau der regelmässigen Finanzberichte mit umfangreicheren Vorjahreszahlen
- Mitarbeit in den Projekten NeVo und ERP

Der Finanzleiter vertrat Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft in kantonalen Gremien und Projekten.

Der Bereich Busseninkasso (BUI) agiert als zentrale Vollzugsstelle zur Eintreibung von finanziellen Forderungen (Geldstrafen, Bussen und Verfahrenskosten) der Strafverfolgungs- und -justizbehörden des Kantons Bern.

Das Busseninkasso stellte im Berichtsjahr 88'263 Rechnungen aus (2017: 92'745; 2016: 92'054; 2015: 84'181), über insgesamt 63.4 Millionen Franken (2017: 56.0; 2016: 56.9 Millionen; 2015: 53.2 Millionen Franken). Für die kommenden Jahre wird eine Zunahme der Geschäftslast erwartet.

Die Prüfung des gesamten Busseninkassoprozesses durch die Finanzkontrolle wurde in der zweiten Jahreshälfte mit einer direktionsübergreifenden Abschlussbesprechung formell abgeschlossen.

2.3 Human Resources Management

Neben der Erledigung des laufenden Geschäfts wurden in zahlreichen, durch die Justizleitung initiierten Projekten konzeptionelle Grundlagen erarbeitet und/oder konkrete Massnahmen umgesetzt:

- Homeoffice (Abschluss Pilot und definitive Einführung)
- Überprüfung und Optimierung des Konzepts der seit sechs Jahren erfolgreich durchgeführten Einführungsveranstaltungen für neue Mitarbeitende

- Koordination der Einführung der Lernplattform des Kantons Bern in der JUS
- Durchführung von zwei weiteren Seminaren zum Thema «Zeit- und Selbstmanagement» (Wiederholung von Seminaren, die im Rahmen des Projekts Stressmanagement im Vorjahr durchgeführt wurden)
- Durchführung von zwei «Brown Bag Veranstaltungen» zu den Themen «Hafturlaub» (Lesung der Krimiautorin Petra Ivanov) und «Sein und Schein: wenn dich deine Wahrnehmung täuscht» (Auswirkungen psychologischer Effekte auf unser Denken und Handeln)
- Einführung des Services «Briefe R-Online» bei allen Einheiten der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit
- Inbetriebnahme der Intranet-Plattform mit Teamräumen
- Konsolidierung der eingesetzten Bibliothekslösungen: Erste Umsetzungsarbeiten für eine einheitliche JUS-Bibliothek (NetBiblio) und Ablösung der alten Access-Bibliotheken
- Erneuerung der Schnittstelle ELBA: Ablösung der Caché Datenbanken (1. Phase abgeschlossen)
- Initialisierung der Studie «Nachfolgelösung Tribuna V3»

Die HR-Leiterin und ihr Team vertraten die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft in kantonalen HR-Gremien (PEKO, Bewertungskommission, Fachgruppe Personalentwicklung und Berufsbildung, Interdirektionales Gremium ASGS) und in verschiedenen kantonalen Projektorganisationen (ERP, HR Organisation, Arbeitszeugnisse, ePersonaldossier, Welcome IT BE, Arbeitgeberprofil).

2.4 Informatik

Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft beziehen die ICT-Grundversorgung beim kantonalen Informatikamt KAIO. Obwohl die aktuelle Rollenverteilung oft schon mit den Zielen der kantonalen Informatikstrategie übereinstimmt, ist auch die Justiz-Informatik von den Umsetzungsprojekten des Programms IT@BE stark betroffen, denn viele Prozesse müssen auf gesamtkantonomer Ebene neu definiert bzw. angepasst werden.

Die Justiz-Informatik ist in zahlreichen Gremien vertreten, u.a. (kantonsintern) im Operativen ICT-Ausschuss (OIA), den Fachgruppen Sicherheit und Grundversorgung sowie (überkantonal) im Programm HIS (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz) und in der Tribuna-Allianz.

Folgende Projekte erscheinen wegen ihrer Wichtigkeit und/oder ihres Umfangs erwähnenswert:

- Mitarbeit im Projekt NeVo (Rialto)
- Erweiterungen von Tribuna V3 zur Steigerung des Benutzerkomforts sowie zur Anpassung an veränderte technische und gesetzliche Rahmenbedingungen
- Übernahme der Gesamtverantwortung für das elektronische Anwalts- und Notariatsregister (eANR) von der ICT der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

- Unterstützung der kantonalen Ablösung von «PushMail» durch die Einführung von EMM (Enterprise Mobile Management)
- Infrastrukturprojekte: Umzug Neumatt, Burgdorf (Staatsanwaltschaft), Erschliessung Spitalstrasse, Biel (Staatsanwaltschaft), Nordring 8, Bern
- Sanierung und Erweiterung des Netzwerks Amthaus/Speichergasse, Bern
- Realisierung eines WLAN-Pilotstandorts (halb-öffentliche Bereiche an der Effingerstrasse 34, Bern)
- Bildschirme in den Gerichtssälen für Verfahrensleiterinnen und -leiter (Obergericht und Regionalgerichte)
- Pilotbetrieb einer neuen kantonalen Scanninglösung (Staatsanwaltschaft)
- Bereinigung und Konsolidierung aller Abonnemente JusLetter / Richterzeitung in der JUS.

Im ICT-Betrieb konnten alle geplanten Releases durchgeführt werden. Bedingt durch die (weltweit) gesteigerte Bedrohungslage durch Schadsoftware und Sicherheitslücken mussten wiederum zusätzliche, teilweise notfallmässige Releases durchgeführt werden, was – durch Abend- und Wochenendarbeit – grosse zusätzliche Belastungen der Mitarbeitenden mit sich brachte. Durch die Verbesserung verschiedener Formulare konnte ein konsistenteres Berechtigungsmanagement erreicht werden. Ein ständiges Augenmerk galt auch dem Lifecycle der Clients und der Serverinfrastruktur. Veralterte Clientsoftware wurde bereinigt.

Im Security-Bereich wurde ein ISDS-Konzept für Tribuna V3 erstellt und der kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle zur Vorabkontrolle unterbreitet.

Im Berichtsjahr gestaltete sich die Personalrekrutierung in der Informatik weiterhin als Herausforderung. Trotz Ressourcenengpässen konnte mit dem Team Mitte Jahr eine neue Organisation umgesetzt werden, deren Strukturen einfach und auf IT@BE ausgerichtet sind.

2.5 Koordinationsstelle Strafregister und DNA (KOST)

Die KOST erfasst für die Staatsanwaltschaft und die Strafgerichtsbarkeit sämtliche Strafurteile und nachträglichen Entscheide in der Datenbank des Schweizerischen Strafregisters (VOSTRA). Zudem übermittelt sie Löschmeldungen der erkennungsdienstlichen Daten an die zuständige Bundesbehörde AFIS DNA Services.

Die Gesamtzahl der bearbeiteten Geschäfte stieg im Vergleich zum Vorjahr um 10,8 % auf insgesamt 29'244 (2017: 26'392; 2016: 25'031; 2015: 25'812; 2014: 26'475; 2013: 23'617; 2012: 21'029; 2011: 19'025). Im Mehrjahresvergleich beträgt der Geschäftsanstieg insgesamt 38 % (2011–2017).

Die Anzahl der zu bearbeitenden Urteile stieg um 9,6 % und belief sich auf 14'878. Bei der Urteilserfassung führten in diesem Jahr Abklärungen der KOST bezüglich Personalien, Gesetzesartikel, Tatbestände, Begehungszeiten etc. bei rund 18 % (Vorjahr 19 %) der Fälle zu einer Ergänzung und/oder Korrektur.

Im 2018 wurden 965 (+38 %) Rückfallmeldungen bearbeitet, wovon 356 an die entsprechenden Behörden weitergeleitet wurden. Die mangelhafte Programmierung in VOSTRA erfordert von der KOST eine genaue Prüfung vor dem Versand.

Die Anzahl Strafuntersuchungsmeldungen ist um 10,8 % auf 4'554 gestiegen. Hier ist die regelmässige Bereinigung der offenen Strafuntersuchungen ohne Aktenzeichen seitens Bundesamt für Justiz nicht mit eingerechnet.

Die DNA-Löschmeldungen haben dieses Jahr um 12,1 % zugenommen, insgesamt waren es 4'069 Meldungen. ÜED-Daten-Löschmeldungen sind 4'778 eingegangen, was einem Anstieg von 9,1 % entspricht.

Am mehrjährigen Prozess von der Erstellung eines DNA-Profiles bis zu dessen Löschung sind verschiedene Behörden beteiligt. Die KOST trägt im Auftrag der urteilenden Strafbehörde die Aufbewahrungsfrist in der Datenbank des Bundes ein. Die Justizleitung teilt die Auffassung, dass die Abläufe zur Aufbewahrung bzw. Löschung der DNA-Profile im Straf(vollzugs)bereich auf Optimierungen hin geprüft werden sollen, soweit das Bundesrecht entsprechenden Spielraum gewährt. Die bestehende Arbeitsgruppe, welche die beteiligten Behörden des Kantons Bern zusammenführt, hat im Berichtsjahr Lösungsansätze diskutiert und wird die beteiligten Behörden mit dem Ergebnis befassen. Ziel ist eine Vereinheitlichung der Abläufe, dies auch mit Blick über die Kantons Grenzen hinaus.

Die von der Kommission angebotenen Kurse stiessen auf sehr grosses Interesse. Sie wurden von rund 1'200 (Vorjahr: 900) Teilnehmenden besucht, darunter erfreulicherweise auch Angehörige der Kantonspolizei Bern, des Bernischen Anwaltsverbands sowie von Mitgliedern der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und ausserkantonalen Justizangehörigen. Folgende Kurse wurden angeboten:

Strafrecht

- Le nouveau droit des sanctions et l'expulsion pénale: les changements pour la pratique (durchgeführt in Zusammenarbeit mit den Kantonen Neuenburg und Jura)
- Waffenrecht
- Wer abnimmt, hat mehr vom Telefon! – Fragen zur Überwachung der Telefonie
- Ausgewählte Fragen zur StPO
- Cybercrime – Herausforderung für Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte, aber auch für die Privatwirtschaft

Zivilrecht

- Schuldbriefe: eine Entzauberung
- Vergütung und Mehrvergütung bei Bauverträgen
- Die Nachlassstundung – Verfahren und Praxiserfahrungen
- Vergleichsverhandlungen im Zivil- und Strafprozess
- Formation en droit civil

Allgemeine Themen

- Recherche in juristischen Internetdatenbanken
- Recherches dans les banques de données juridiques sur Internet
- Dolmetschen im Gerichtssaal
- Faszinierende Geheimnisse unserer Erinnerung
- Juristische Sprache in der digitalen Welt
- «Refresher» Finanzielles Rechnungswesen

Veranstaltungen, die sich mit anstehenden Gesetzesänderungen befassten, fanden besonders grossen Anklang.

Die Kommission war wiederum bestrebt, die Themen aus möglichst vielen Sichtweisen anzugehen, so dass sich die Teilnehmenden ihre eigene Meinung zum Vorgetragenen bilden können. Der offene Blick bedingt, dass regelmässig auch ausserkantonale oder gar ausländische Referentinnen und Referenten einbezogen werden.

Die Laienrichterinnen und -richter der Regionalgruppe beschäftigten sich mit den aktuellen Themen Cybercrime und Menschenhandel/Opferhilfe und bekamen einen spannenden Einblick in die Tätigkeit der Abteilung Enzian der Kantonspolizei Bern. Der Kurs fand zweimal in deutscher und einmal in französischer Sprache statt. Die Gerichtsssekretärinnen und -sekretäre der regionalen Schlichtungsbehörden bildeten sich im Berichtsjahr im Kindesunterhaltsrecht weiter und absolvierten eine eineinhalbtägige Schulung zum Thema «deeskalative Gesprächsführung» an der Berner Fachhochschule für Soziale Arbeit.

Im Berichtsjahr erschienen wiederum zwei Ausgaben der Publikation «BE N'ius».

Annemarie Hubschmid wurde vom Grossen Rat im November per 1. Januar 2019 als Obergerichtspräsidentin gewählt. Sie demissionierte daher auf Ende des Berichtsjahrs nach 14 Jahren als Mitglied bzw. nach fünf Jahren als Präsidentin der Kommission.

Der Vorsitzende



Dr. Thomas Müller

Leiter Stabsstelle für Ressourcen

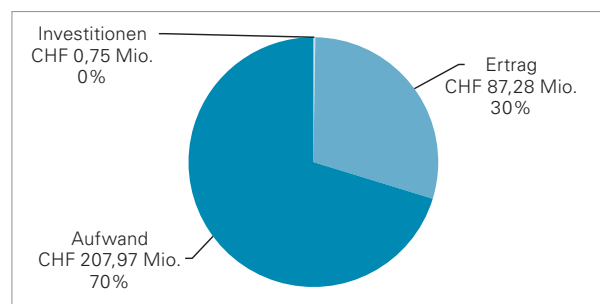


Frédéric Kohler

Anhang: KENNZAHLEN FINANZEN UND PERSONAL

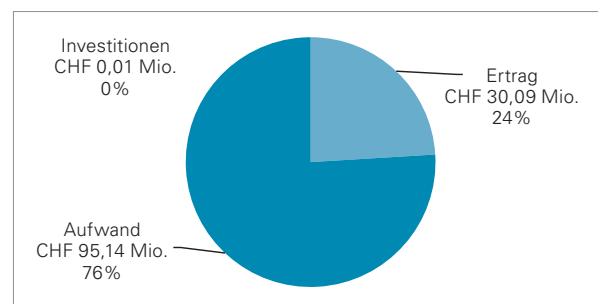
1 Aufwand, Ertrag und Investitionen Gerichtsbehörden und Staats- anwaltschaft

Rechnung 2018 – Aufwand / Ertrag / Investitionen
Total CHF 296,01 Mio.

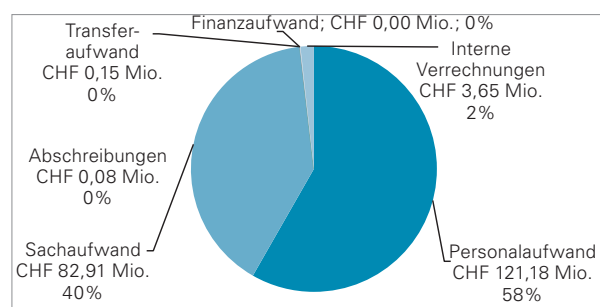


2 Aufwand, Ertrag und Investitionen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

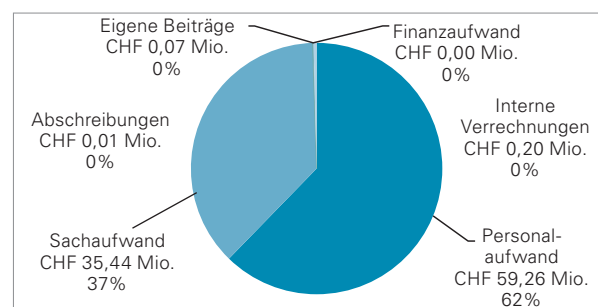
Rechnung 2018 – Aufwand / Ertrag / Investitionen
Total CHF 125,24 Mio.



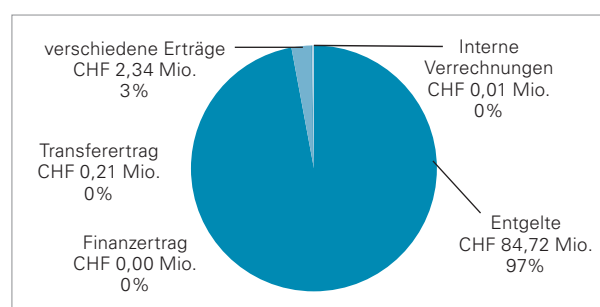
Rechnung 2018 – Übersicht Aufwand
Total CHF 207,97 Mio.



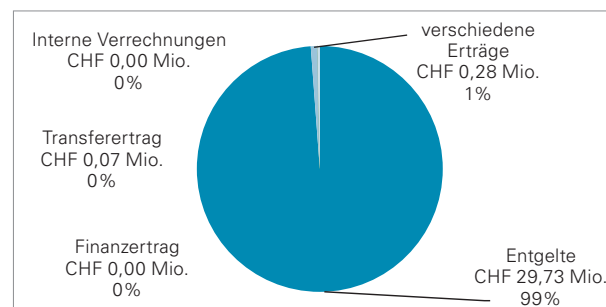
Rechnung 2018 – Übersicht Aufwand
Total CHF 95,14 Mio.



Rechnung 2018 – Übersicht Ertrag
Total CHF 87,28 Mio.

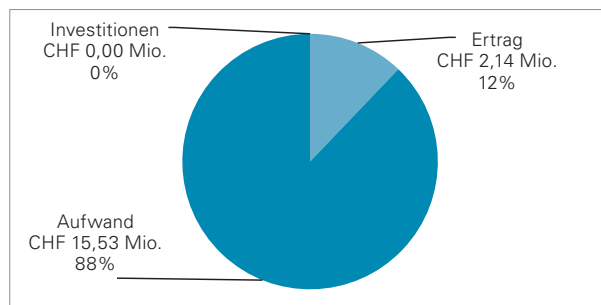


Rechnung 2018 – Übersicht Ertrag
Total CHF 30,09 Mio.

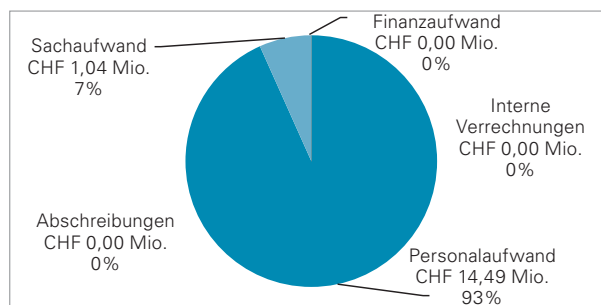


3 Aufwand, Ertrag und Investitionen Verwaltungsgerichtsbarkeit

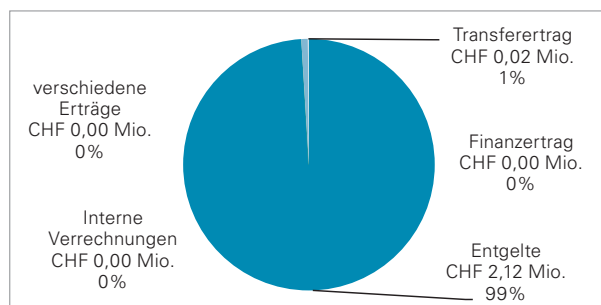
Rechnung 2018 – Aufwand / Ertrag / Investitionen
Total CHF 17,67 Mio.



Rechnung 2018 – Übersicht Aufwand
Total CHF 15,53 Mio.

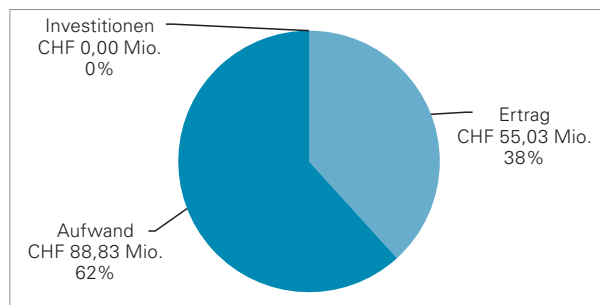


Rechnung 2018 – Übersicht Ertrag
Total CHF 2,14 Mio.

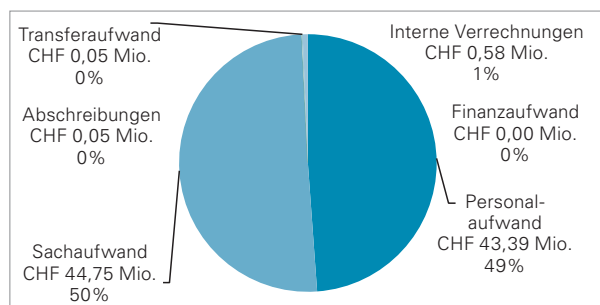


4 Aufwand, Ertrag und Investitionen Staatsanwaltschaft

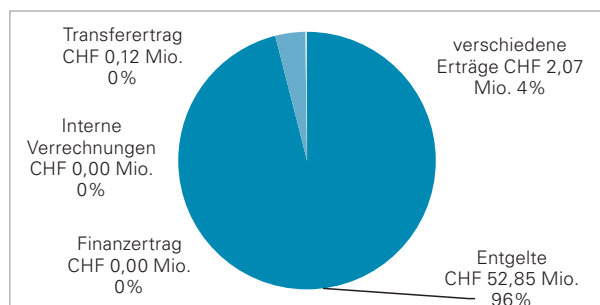
Rechnung 2018 – Aufwand / Ertrag / Investitionen
Total CHF 143,86 Mio.



Rechnung 2018 – Übersicht Aufwand
Total CHF 88,83 Mio.



Rechnung 2018 – Übersicht Ertrag
Total CHF 55,03 Mio.



5 Personalkennzahlen der Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft 2018

(Stand 31. Dezember 2018)

Werte in Klammern: Gesamte Kantonsverwaltung¹

Datenbasis: Ohne Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten, Reinigungspersonal

	Männer	Frauen	Total
Personalbestand			
Anzahl Mitarbeitende ²	276	612	888

Anteil Teilzeitmitarbeitende (Beschäftigungsgrad < 90 Prozent³) nach Gehaltsklassen und Geschlecht			
GK 01–18	37,7%	54,5%	51,9%
GK 19–23	27,4%	54,9%	46,4%
GK 24–30	15,6%	64,8%	38,4%
Total	23,6% (17,9%)	55,8% (60,1%)	45,8% (37,5%)

Altersstruktur			
Anteil Mitarbeitende bis 20 Jahre	0,0%	0,7%	0,5% (0,2%)
20–29 Jahre	6,5%	17,9%	14,4% (10,7%)
30–39 Jahre	26,5%	30,9%	29,5% (24,5%)
40–49 Jahre	20,0%	27,3%	25,0% (25,8%)
50–59 Jahre	32,4%	18,4%	22,7% (30,0%)
über 60 Jahre	14,5%	4,9%	7,9% (8,8%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Anteil Mitarbeitende nach Geschlecht und Gehaltsklassen			
GK 01–18	15,5%	84,5%	100,0%
GK 19–23	30,9%	69,1%	100,0%
GK 24–30	53,6%	46,4%	100,0%
Total	31,1% (53,7%)	68,9% (46,3%)	100,0%

Durchschnittsalter	46,7 (45,9)	40,2 (43,0)	42,2 (44,6)

Fluktuationsrate	13,0%	10,5%	11,3% (8,4%)

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Seit Berichterstattung 2015 exkl. Hochschulen

² inklusive 32 Mitarbeitende der Stabsstelle für Ressourcen (Justizleitung)

³ Definition gültig seit 2014 / Definition 2013 und frühere Jahre: Teilzeit = Beschäftigungsgrad ≤ 90 Prozent

6 Personalkennzahlen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit 2018

(Stand 31. Dezember 2018)

Werte in Klammern: Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft

Datenbasis: Ohne Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten, Reinigungspersonal

	Männer	Frauen	Total
Personalbestand			
Anzahl Mitarbeitende	123	302	425
Anteil Teilzeitmitarbeitende (Beschäftigungsgrad < 90 Prozent⁴) nach Gehaltsklassen und Geschlecht			
GK 01–18	22,2%	55,1%	49,7%
GK 19–23	30,6%	57,8%	51,0%
GK 24–30	13,3%	69,0%	40,7%
Total	20,3% (23,6%)	57,8% (55,8%)	46,9% (45,8%)
Altersstruktur			
Anteil Mitarbeitende bis 20 Jahre	0,0%	1,0%	0,7% (0,5%)
20–29 Jahre	8,9%	15,3%	13,4% (14,4%)
30–39 Jahre	30,9%	32,2%	31,8% (29,5%)
40–49 Jahre	13,8%	27,2%	23,3% (25,0%)
50–59 Jahre	26,0%	18,6%	20,8% (22,7%)
über 60 Jahre	20,3%	5,6%	9,9% (7,9%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Anteil Mitarbeitende nach Geschlecht und Gehaltsklassen			
GK 01–18	16,4%	83,6%	100,0%
GK 19–23	24,8%	75,2%	100,0%
GK 24–30	50,8%	49,2%	100,0%
Total	29,0% (31,1%)	71,0% (68,9%)	100,0%
Durchschnittsalter			
	46,4 (46,7)	40,5 (40,2)	42,3 (42,2)
Fluktuationsrate			
	17,8%	10,2%	12,5% (11,3%)

Rundungsdifferenzen möglich

⁴ Definition gültig seit 2014 / Definition 2013 und frühere Jahre: Teilzeit = Beschäftigungsgrad ≤ 90 Prozent

7 Personalkennzahlen der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2018

(Stand 31. Dezember 2018)

Werte in Klammern: Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft

Datenbasis: Ohne Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten, Reinigungspersonal

	Männer	Frauen	Total
Personalbestand			
Anzahl Mitarbeitende	42	48	90

Anteil Teilzeitmitarbeitende (Beschäftigungsgrad < 90 Prozent⁵) nach Gehaltsklassen und Geschlecht			
GK 01–18	0,0%	61,5%	57,1%
GK 19–23	29,2%	53,6%	42,3%
GK 24–30	11,8%	57,1%	25,0%
Total	21,4% (23,6%)	56,3% (55,8%)	40,0% (45,8%)

Altersstruktur			
Anteil Mitarbeitende bis 20 Jahre	0,0%	2,1%	1,1% (0,5%)
20–29 Jahre	2,4%	10,4%	6,7% (14,4%)
30–39 Jahre	28,6%	37,5%	33,3% (29,5%)
40–49 Jahre	28,6%	25,0%	26,7% (25,0%)
50–59 Jahre	23,8%	20,8%	22,2% (22,7%)
über 60 Jahre	16,7%	4,2%	10,0% (7,9%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Anteil Mitarbeitende nach Geschlecht und Gehaltsklassen			
GK 01–18	7,1%	92,9%	100,0%
GK 19–23	46,2%	53,8%	100,0%
GK 24–30	70,8%	29,2%	100,0%
Total	46,7% (31,1%)	53,3% (68,9%)	100,0%

Durchschnittsalter	46,9 (46,7)	40,9 (40,2)	43,7 (42,2)

Fluktuationsrate	6,5%	10,0%	8,3% (11,3%)

Rundungsdifferenzen möglich

⁵ Definition gültig seit 2014 / Definition 2013 und frühere Jahre: Teilzeit = Beschäftigungsgrad ≤ 90 Prozent

8 Personalkennzahlen der Staatsanwaltschaft 2018

(Stand 31. Dezember 2018)

Werte in Klammern: Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft

Datenbasis: Ohne Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten, Reinigungspersonal

	Männer	Frauen	Total
Personalbestand			
Anzahl Mitarbeitende	98	244	342
Anteil Teilzeitmitarbeitende (Beschäftigungsgrad < 90 Prozent⁶) nach Gehaltsklassen und Geschlecht			
GK 01–18	51,6%	52,9%	52,7%
GK 19–23	16,7%	42,1%	36,0%
GK 24–30	20,0%	62,5%	40,5%
Total	29,9% (23,6%)	53,3% (55,8%)	46,6% (45,8%)
Altersstruktur			
Anteil Mitarbeitende bis 20 Jahre	0,0%	0,0%	0,0% (0,5%)
20–29 Jahre	5,2%	22,3%	17,4% (14,4%)
30–39 Jahre	20,6%	28,5%	26,3% (29,5%)
40–49 Jahre	22,7%	28,1%	26,5% (25,0%)
50–59 Jahre	44,3%	16,9%	24,8% (22,7%)
über 60 Jahre	7,2%	4,1%	5,0% (7,9%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Anteil Mitarbeitende nach Geschlecht und Gehaltsklassen			
GK 01–18	15,4%	84,6%	100,0%
GK 19–23	23,1%	76,9%	100,0%
GK 24–30	51,7%	48,3%	100,0%
Total	28,6% (31,1%)	71,4% (68,9%)	100,0%
Durchschnittsalter			
	47,2 (46,7)	39,5 (40,2)	41,7 (42,2)
Fluktuationsrate			
	7,1%	10,6%	9,7% (11,3%)

Rundungsdifferenzen möglich

⁶ Definition gültig seit 2014 / Definition 2013 und frühere Jahre: Teilzeit = Beschäftigungsgrad ≤ 90 Prozent

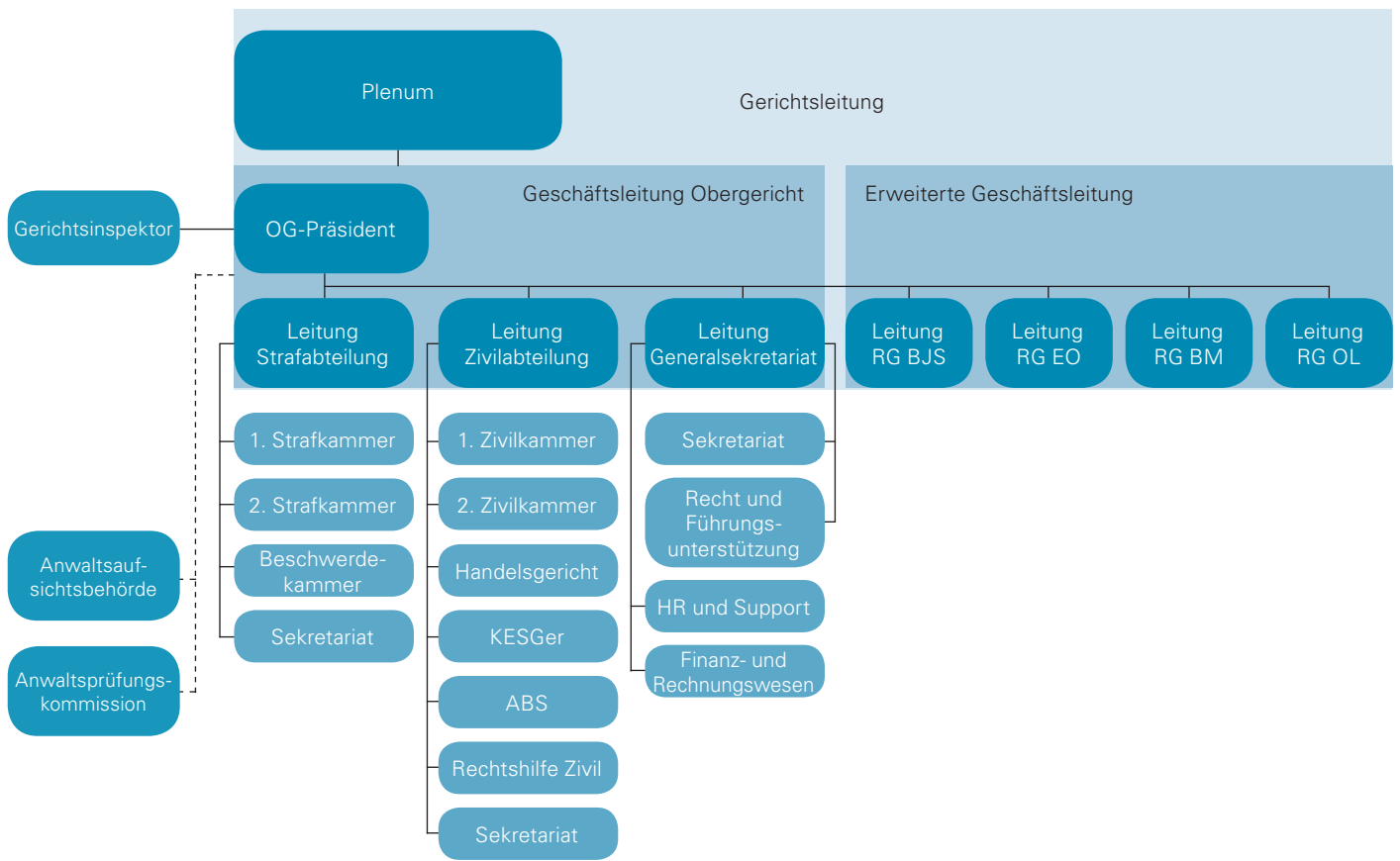
Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

Inhaltsverzeichnis

Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

1	Einleitung	33
2	Obergericht	33
3	Erstinstanzliche Gerichtsbehörden	43
Anhang:		
	Statistiken	49

Obergericht des Kantons Bern



Zivil- und Strafsgerichtsbarkeit



1 EINLEITUNG

Die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit beurteilte im Jahr 2018 insgesamt 35'540 Fälle (Vorjahr 36'339) und erteilte 18'990 Rechtsberatungen (Vorjahr 21'396). Im Vergleich zum Vorjahr haben somit die richterlichen Entscheidungen und die Schlichtungsverfahren leicht, die Rechtsberatungen etwas deutlicher abgenommen. Im Mehrjahresvergleich erweisen sich die Fallzahlen allerdings als konstant. Dagegen haben Verfahrensdauern und Pendenzen per Ende Jahr in gewissen Bereichen zugenommen. Die Zivilgerichtsbarkeit verzeichnete einen deutlichen Mehraufwand im Bereich des seit Januar 2017 neu in Kraft getretenen Unterhaltsrechts. Zwar haben höchstrichterliche Entscheidungen und solche des Obergerichts die Praxis zum neuen Recht nun in wichtigen Punkten festgelegt. Die neuen Regelungen sind indessen komplexer und in der Anwendung damit aufwändiger. In der Strafgerichtsbarkeit stand andererseits die Sanktion des Landesverweises nun im zweiten Jahr der Anwendung. Es wurden 177 Strafverfahren geführt in denen ein Landesverweis geprüft werden musste. In 155 Fällen wurde ein solcher ausgesprochen. In den strafrechtlichen Berufungsverfahren muss aufgrund bundesgerichtlicher Vorgaben im Vergleich zu früheren Jahren deutlich umfangreicher Beweis abgenommen werden. Das alles führt zu einer spürbaren Mehrbelastung der urteilenden Gerichte. Unter dem Strich konnten die anhängig gemachten Fälle dennoch sach- und zeitgerecht erledigt werden.

Im Jahr 2018 mussten zwölf erst- und zwei oberinstanzliche Richterinnen und Richter ersetzt werden, um die entsprechenden Pensionierungen auszugleichen. Dies ist gemessen am Gesamtbestand von 121 Richterinnen und Richtern eine aussergewöhnliche Fluktuation. Neu verfügt das Obergericht seit Juli 2018 über ein drittes französischsprachiges Mitglied, womit die Zweisprachigkeit des Gerichts nachhaltig gestärkt werden konnte.

Die Erfolgsrechnung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit weist im Berichtsjahr einen Verlustsaldo von CHF 65,1 Millionen aus. Sie unterschreitet damit den budgetierten Wert von CHF 66,0 Millionen um CHF 0,9 Millionen. Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Saldo um CHF 1,8 Millionen verschlechtert. Anzumerken bleibt, dass der Personalaufwand um CHF 1,4 Millionen tiefer als budgetiert ausgefallen ist. Ebenso wurde das im Jahr 2017 beschlossene Entlastungspaket umgesetzt.

Nunmehr im zweiten Jahr wurden obergerichtliche Entscheide auf der online-Datenbank publiziert. Damit wird zusätzliche und erwünschte Publizität geschaffen, indem auch Gerichtsentscheide, welche ohne öffentliche Verhandlung gefällt worden sind, den Weg in die Tagespresse finden.

2 OBERGERICHT

2.1 Zusammensetzung

Das Richtergremium des Obergerichts hat im Berichtsjahr folgende Veränderungen erfahren: Per Ende Februar liess sich Oberrichter Christian Trenkel pensionieren. Oberrichterin Cornelia Apolloni Meier hat ihre Tätigkeit per Ende Mai altershalber beendet. Für sie wählte der Grosse Rat Agnès Schleppy als neue Oberrichterin. Damit erhöhte er die Zahl der französischsprachigen Oberrichterinnen und Oberrichter von zwei auf drei. Oberrichterin Schleppy trat ihr Amt am 1. Juli 2018 an.

Bereits am 1. März 2018 nahm der im Jahr 2017 gewählte Oberrichter Daniel Gerber seine Tätigkeit im Haus auf (Nachfolge Oberrichter Trenkel). Als Folge seiner Wahl trat er als Ersatzrichter zurück. Für ihn wählte der Grosse Rat Gerichtspräsidentin Andrea Gysi Mango zur Ersatzrichterin. Ihren Rücktritt als Ersatzrichterin reichte Dr. iur. Sara Schödler auf den 30. September 2018 ein. Für sie bestimmte der Grosse Rat Gerichtspräsidentin Franziska Friederich Hörr als neue Ersatzrichterin.

In seiner Novembersession wählte der Grosse Rat Oberrichterin Annemarie Hubschmid Volz zur neuen Obergerichtspräsidentin. Sie ersetzt den per Ende 2018 aus dieser Funktion zurücktretenden Oberrichter Stephan Stucki.

Präsidium (Präsidialperiode 2017–2019)

Stucki Stephan, Obergerichtspräsident
Pfister Hadorn Christine, Vizepräsidentin
Guéra Philippe, Vizepräsident

Geschäftsleitung (Präsidialperiode 2017–2019)

Stucki Stephan, Obergerichtspräsident
Pfister Hadorn Christine, Präsidentin Zivilabteilung
Guéra Philippe, Präsident Strafabteilung
Roth Markus, Dr. iur., Generalsekretär

Zivilabteilung	im Amt seit
Pfister Hadorn Christine, Präsidentin	2002
Bähler Daniel, Vizepräsident	2009
Apolloni Meier Cornelia (bis Ende Mai)	2003
Bähler Jürg	2017
Geiser Rainier	2012
Grütter Myriam	2013
Hurni Christoph, PD Dr. iur.	2017
Josi Christian, Dr. iur.	2014
Niklaus Jean-Luc, Dr. iur.	2010
Schlup Marcel	2016
Studiger Adrian	2010
Trenkel Christian (bis Ende Februar)	2001
Zihlmann Peter	2007

Strafabteilung	im Amt seit
Guéra Philippe, Präsident	2009
Geiser Rainier, Vizepräsident	2012
Aebi Fritz	2011
Bratschi-Rindlisbacher Franziska	2008
Gerber Daniel (ab anfangs März)	2018
Hubschmid Volz Annemarie	2010
Kiener Hanspeter	2011
Niklaus Jean-Luc, Dr. iur.	2010
Schleppy Agnès (ab anfangs Juli)	2018
Schnell Renate	2001
Schmid Samuel	2016
Stucki Stephan	2000
Trenkel Christian (bis Ende Februar)	2001
Vicari Jean-Pierre	2012
Zihlmann Peter	2007

Die aktuelle Zuweisung der Richterinnen und Richter zu den Abteilungen und Unterabteilungen, Angaben zu den Ersatzmitgliedern, Fachrichtern und Fachrichtern, sowie die Zusammensetzung der Anwaltsaufsichtsbehörde und der Anwaltsprüfungskommission finden sich online im Staatskalender (unter Organisation und Zusammensetzung auf www.justice.be.ch/obergericht).

2.2 Geschäftsentwicklung

2.2.1 Zivilabteilung

Das Berichtsjahr verlief in der Zivilabteilung trotz einer Zunahme der Geschäftslast in den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutzgericht sowie Aufsichtsbehörde in Schuldbetreibungs- und Konkursachen unauffällig. Eingänge und Erledigungen waren in der Abteilung insgesamt etwas höher als im Vorjahr. Dazu wurden in einem kleinen Ausmass zusätzliche Gerichtsschreiberprozent befristet beansprucht. Denn die Verfahren aus dem neuen Unterhalts- und Vorsorgeausgleichsrecht

verursachen einen markant höheren Aufwand für die Gerichtsschreiber. Mit grossem Einsatz Aller konnte die erneute Geschäftszunahme im Bereich Aufsichtsbehörde in Schuldbetreibungs- und Konkursachen sowie Kindes- und Erwachsenenschutzrecht bewältigt werden.

In regelmässigen Sitzungen nahm sich die Zivilabteilung nebst organisatorischer Belange vor allem rechtlicher Probleme von allgemeiner Bedeutung an. Zu einzelnen Fragen wurden Praxisfestlegungen getroffen, die der Anwaltschaft und den Vorinstanzen kommuniziert wurden. Die Zivilabteilung veröffentlichte ausgewählte Entscheide im Internet und in Fachzeitschriften.

Mitglieder der Zivilabteilung wirkten in diversen internen und externen fachlichen Arbeitsgruppen mit. Im Bereich des neuen Unterhalts- und Vorsorgeausgleichsrechts konnten Leitentscheide publiziert werden. Im Lauf des Jahres publizierte auch das Bundesgericht erste richtungsweisende Entscheide zu diesen Rechtsgebieten.

Erneut fand ein Austausch zwischen dem Kantonalen Jugendamt und der Zivilabteilung statt. An diesen Sitzungen wurden institutionelle und rechtliche Fragen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes besprochen.

Zivilkammern

Bei den Geschäftseingängen der Zivilkammern ist erneut ein leichter Rückgang von 643 auf 613 Geschäfte zu verzeichnen. Die französischsprachigen Fälle haben von 83 (13 % des gesamten Geschäftsanfalls) auf 51 (8 %) abgenommen. Erledigt wurden 610 Dossiers (Vorjahr 651). Mit 121 am Jahresende hängigen Verfahren konnte die tiefe Pendenzenzahl des Vorjahrs (118) fast erreicht werden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug rund 2 Monate.

Im Berichtsjahr wurde in 106 Fällen Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Im gleichen Zeitraum ergingen 93 Entscheide des Bundesgerichts. In 3 Fällen hiess dieses die Beschwerde ganz oder teilweise gut, in 90 Fällen wurde die Beschwerde abgewiesen. Dies darf als sehr erfreulich gewertet werden.

Handelsgericht

Die Eingänge nahmen im Berichtsjahr im Vergleich zum Vorjahr deutlich ab und entsprechen damit etwa dem Durchschnitt der davor liegenden Jahre. Eingelangt sind insgesamt 153 Geschäfte (davon 89 ordentliche Verfahren) gegenüber 204 im Vorjahr (davon 119 ordentliche Verfahren). Das Total aller französischsprachigen Fälle belief sich auf 13 Fälle (Vorjahr 20) beziehungsweise 8 % (Vorjahr 10 %). Interessant ist, dass knapp die Hälfte

der Neueingänge im ordentlichen Verfahren auf das letzte Quartal entfiel, während bis zum dritten Quartal zahlenmässig von einem unterdurchschnittlichen Jahr ausgegangen werden musste. Die Summarverfahren bewegten sich mit 69 Fällen im üblichen Rahmen.

Erledigt wurden 172 Fälle (davon 106 ordentliche Verfahren). Im Vorjahr betrugen diese Zahlen 191 und 130. Per Jahresende waren noch 130 Verfahren hängig (Vorjahr 149), davon 92 ordentliche Verfahren (Vorjahr 101).

Die Vergleichsquote betrug bei den ordentlichen Verfahren mit 56 Vergleichen (Vorjahr 50) rund 53 % (Vorjahr 38 %). Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug 291 Tage (Vorjahr 261 Tage).

Im Berichtsjahr wurde gegen 10 Entscheide (Vorjahr 9) Beschwerde ans Bundesgericht erhoben. Dieses hiess 3 Beschwerden ganz oder teilweise gut. Dabei gab das Bundesgericht in 2 Fällen eine langjährige eigene Praxis auf, was zur Gutheissung der Beschwerden führte. 3 Beschwerden wies es ab und auf 3 Fälle trat es nicht ein.

Auf Ende Jahr bzw. Mitte August sind zwei Handelsrichter, nämlich Dr. Kurt Zbären und Peter Kaech, nach langjähriger Tätigkeit zurückgetreten. Leider war auch ein Todesfall zu beklagen. Handelsrichter Urs Bircher ist am 17. Dezember 2018 nach längerer Krankheit im Amt verstorben.

Aufsichtsbehörde in Schuldbetreibungs- und Konkursachen

Im Berichtsjahr sind 302 Geschäfte (ohne Erstreckungsgesuche für Konkursbeendigungsfristen) bei der Aufsichtsbehörde eingelangt (Vorjahr 281). Darunter waren 261 (Vorjahr 214) Beschwerden (inkl. Rechtsverzögerung) und 20 (Vorjahr 41) Gesuche. Unter Letztere fallen Begehren um unentgeltliche Rechtspflege, Entbindung vom Amtsgeheimnis und Einleitung von Disziplinarverfahren. 303 Geschäfte konnten im Berichtsjahr abgeschlossen werden, die Pendenzen belaufen sich auf 37 Fälle (Vorjahr 38).

Daneben sind 386 (Vorjahr 394) Gesuche um Erstreckung der Konkursbeendigungsfrist eingegangen und bewilligt worden. Als Erstreckungsgrund genannt wurden auch in diesem Berichtsjahr in der überwiegenden Anzahl der Fälle die provisorischen Steuereingaben der Steuerverwaltung.

23 Entscheide wurden im Jahr 2018 an das Bundesgericht weiter gezogen (Vorjahr 31). Im gleichen Zeitraum wurden 2 Beschwerden ganz oder teilweise gutgeheissen. Auf 16 Beschwerden wurde nicht eingetreten oder sie wurden als gegenstandslos abgeschrieben (Vorjahr 14), 9 wurden abgewiesen (Vorjahr 6).

Die Ausbildungskommission für Betreibungs- und Konkursbeamtinnen und -beamte des Kantons Bern hat im Berichtsjahr die vorgesehenen Module durchgeführt und die jeweiligen Prüfungen ordnungsgemäss abgenommen.

Nach Wegfall der Schlussbesprechungen anlässlich von Inspektionen der Betreibungs- und Konkursämter beziehungsweise deren Dienststellen haben der persönliche Kontakt zu und der wertvolle Austausch mit diesen Amtsstellen leider abgenommen.

Kindes- und Erwachsenenschutzgericht (KESGer)

Im sechsten Jahr nach Einführung dieses Fachgerichts gingen mit 972 Geschäften wieder wesentlich mehr Fälle ein als im Vorjahr (860). Die Zunahme beträgt 13 %. Während bei den Verfahren betreffend fürsorgerische Unterbringung (FU) mit 610 Eingängen nur eine leichte Zunahme zu verzeichnen war (Vorjahr 586), stiegen die Fallzahlen bei den übrigen KESGer-Verfahren mit 362 Fällen merklich (Vorjahr 274). Der Anteil an französischsprachigen Geschäften ging auf 11 % zurück (Vorjahr 13 %). Zur Entlastung der französischsprachigen Oberrichter wurden bis im Sommer des Berichtsjahres die FU-Verhandlungen durch zweisprachige Oberrichterinnen übernommen. Im Berichtsjahr konnten 934 Verfahren erledigt werden (Vorjahr 872). Auf das nächste Geschäftsjahr zu übertragen sind 120 Fälle.

Wie in den Vorjahren musste in zahlreichen FU-Verfahren zum Schutz der Gerichtsmitglieder die Polizei zur mündlichen Verhandlung aufgeboten werden. Auch im Berichtsjahr war die Abgrenzung von Straf- und Massnahmenvollzug zur fürsorgerischen Unterbringung in einigen Fällen Thema, weil die gesetzliche Regelung unpräzise und weiterhin auslegungsbedürftig ist.

Die übrigen Geschäfte des KESGer betrafen wie in den Vorjahren überwiegend Beistandschaften, Kindesschutzmassnahmen und Besuchsrechtsstreitigkeiten. In den meisten Fällen konnte ohne den Beizug von Fachrichterinnen und Fachrichtern schriftlich entschieden werden. In 14 Verfahren, in welchen vornehmlich Kinderbelange zu beurteilen waren, fand eine mündliche Verhandlung unter Beizug von Fachrichterinnen und Fachrichtern statt.

2.2.2 Strafabteilung

Insgesamt war das Berichtsjahr unauffällig. In personeller Hinsicht musste einzig Oberrichter Christian Trenkel in der Beschwerdekammer infolge Pensionierung ersetzt werden.

Die Ressourcenzuteilung erwies sich als zweckmässig und zeitigte eine unverändert erfreuliche Erledigungsquote. Dabei ist jedoch die in den letzten Jahren zunehmende Anzahl Fälle pro Oberrichterin und Oberrichter zu beachten. Im Mehrjahresvergleich halten sich die Geschäftszahlen der beiden Strafkammern und der Beschwerdekammer auf hohem Niveau (Total Eingänge/Erledigungen 2015: 810/832; 2016: 995/1'008; 2017: 1'059/1'050; 2018: 1'090/1'025).

Bei den Strafkammern verzeichnen die Eingänge einen weiteren Anstieg um 6 %, während die Erledigungen das Vorjahresniveau erreichen. Bei der Beschwerdekammer sind Eingänge wie Erledigungen konstant geblieben und halten sich in etwa die Waage. Die grösseren Fälle der Strafkammern verursachen wesentlich mehr Aufwand, weshalb der dortigen Zunahme der Pendenzen und deren Bewältigung besondere Aufmerksamkeit zu schenken sein wird. Die Rechtsmittelquote aller drei Kammern betrug 16 % (Vorjahr 17 %; Strafkammern 16 %, Beschwerdekammer 16 %).

Dem letztjährigen Höchststand an französischsprachigen Geschäften von 15 % (Berichtsjahr 13 %; gesamte Strafjustiz 21 %) konnte mit der Wahl einer dritten französischsprachigen Oberrichterin begegnet werden. Die betrieblichen und zahlenmässigen Auswirkungen werden sich erst aufgrund des Geschäftsjahrs 2019 schlüssig beschreiben lassen.

Die Vollzugsbeschwerden und die nachträglichen Verfahren (vor allem Verlängerung von Massnahmen) stehen unverändert im medialen und gesellschaftspolitischen Fokus. Mit Inkrafttreten des neuen kantonalen Justizvollzugsgesetzes (JVVG; vormals SMVG) per 1. Dezember 2018 wird der Vollzugsbehörde in nachträglichen Verfahren neue Parteistellung eingeräumt.

Die Führungsinstrumente der Strafabteilung mit zweimonatlichen Strafabteilungskonferenzen (Erlass von Praxisfestlegungen und Kreisschreiben für die ganze Strafjustiz) sowie bei Bedarf mit Sitzungen mit den drei Kammerpräsidien erweisen sich weiterhin als zweckmässig und ausreichend.

Strafkammern

Der erneute Anstieg der Geschäftszahlen der beiden Strafkammern beträgt gut 6 % (plus 32 Geschäfte, total 549). Der Anteil an französischsprachigen Verfahren beträgt unverändert rund 15 %. Die Erledigungen bewegen sich auf dem Niveau der Vorjahre (494 Fälle, Vorjahr 493). Die Anzahl an hängigen Verfahren nahm markant zu (um 25 % auf 279 Fälle, Vorjahr 224).

Die Verfahrensdauer konnte erneut verkürzt werden auf durchschnittlich 150 Tage (Vorjahr 160).

Die Rechtsmittelquote verblieb mit rund 16 % auf dem Niveau der Vorjahre.

Im Berichtsjahr wurden 77 Urteile der Strafkammern angefochten (Vorjahr 76). Das Bundesgericht hat im gleichen Zeitraum 69 Beschwerden abgewiesen (Vorjahr 37), 8 ganz oder teilweise gutgeheissen (Vorjahr 10) und ist auf 16 nicht eingetreten (Vorjahr 9).

Im Berichtsjahr waren 32 Einsätze von Ersatzmitgliedern zu verzeichnen (Vorjahr 38), verteilt auf 14 Personen (Vorjahr 12). Sie dienten zur Überbrückung von Abwesenheiten infolge Ferien und Abbau von Überzeit sowie zur Entlastung einzelner Mitglieder. Ohne den Einsatz der Ersatzmitglieder wäre die Geschäftslast nicht zu bewältigen. Der Aufwand wird durch den ungebrochenen Trend zu aufwändigeren oberinstanzlichen Verhandlungen aufgrund der bundesgerichtlichen Vorgaben akzentuiert (z.B. zwingend erneute Einvernahmen von Beschuldigten und Hauptbelastungspersonen). Die oftmals mehrtägigen Verhandlungen mit mehreren einzuvernehmenden Beschuldigten und die vom Bundesgericht verschärfte Protokollierungsvorschriften (wie z.B. Zusammenfassung der Plädoyers) erfordern zudem die Mitarbeit qualifizierter Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber.

Beschwerdekammer

Die Eingänge der Beschwerdekammer blieben auf hohem Niveau stabil (541 Geschäfte; Vorjahr 542), ebenso die Erledigungen (531 Geschäfte, Vorjahr 557). Der Anteil an französischsprachigen Geschäften in der Beschwerdekammer ist leicht gesunken auf 13 % (Vorjahr 15 %). Die Anzahl hängiger Verfahren ist mit 94 Fällen leicht angestiegen (Vorjahr 84). Die durchschnittliche Verfahrensdauer konnte mit 52 Tagen (Vorjahr 50) tief gehalten werden. Dieses Resultat konnte trotz den meist länger dauernden nachträglichen Verfahren erreicht werden, in denen mit vom Bundesgericht verordneter öffentlicher mündlicher Verhandlung die betroffene Person und der psychiatrische Experte einvernommen werden müssen. Diese Verfahren will der Bundesgesetzgeber künftig den Strafkammern zuweisen, was sich sachlich rechtfertigt.

Im Berichtsjahr wurden 87 Entscheide der Beschwerdekammer angefochten (Vorjahr 101). Das Bundesgericht hat im selben Zeitraum 32 Beschwerden abgewiesen (Vorjahr 24), 3 ganz oder teilweise gutgeheissen (Vorjahr 4), ist auf 70 nicht eingetreten (Vorjahr 58) und 1 Beschwerde wurde zurückgezogen (Vorjahr 2).

In personeller Hinsicht erhielt die Beschwerdekammer durch Zuweisung von zwei zusätzlichen Mitgliedern bereits im Vorjahr eine erhöhte Flexibili-

tät zur Bewältigung der meist dringlichen Beschwerdeverfahren. Mit dem etappenweisen Ausscheiden aller drei langjährigen Mitglieder bis ins Jahr 2020 wird damit die nötige Kontinuität gewährleistet werden können.

2.2.3 Anwaltsaufsichtsbehörde

Das Präsidium der Anwaltsaufsichtsbehörde ging zufolge Pensionierung von Oberrichter Christian Trenkel per 1. März 2018 auf Oberrichter Adrian Studiger über.

Die Geschäftszahlen sind im Berichtsjahr auf hohem Niveau stabil geblieben. Es waren insgesamt 244 Neueingänge zu verzeichnen (Vorjahr 230). Die Zahl der aufwändigen Disziplinarverfahren (2018: 20; 2017: 45; 2016: 30) konnte reduziert werden, indem in klaren Fällen von der Eröffnung eines förmlichen Verfahrens mittels gezielter Information der Anzeiger über die Aufgaben der Aufsichtsbehörde abgesehen werden konnte. Erledigt wurden 256 Verfahren (Vorjahr 233). Zudem konnte die durchschnittliche Verfahrensdauer der Disziplinarverfahren deutlich reduziert werden (2018: 217 Tage; 2017: 324 Tage; 2016: 322 Tage). Die Anzahl der Ende des Berichtsjahrs hängigen Verfahren ist mit 38 Verfahren zurückgegangen (Vorjahr 50).

2018 wurden 6 (Vorjahr 6) Disziplinarmassnahmen ausgesprochen (3 Bussen, 1 Verweis, 2 Verwarnungen). Gegen 2 Disziplinaentscheide der Anwaltsaufsichtsbehörde wurde Beschwerde ans Verwaltungsgericht geführt. Wegen des Verlusts der persönlichen Voraussetzungen zur Ausübung des Anwaltsberufes wurde ein Rechtsanwalt aus dem Register gelöscht (Art. 8 Abs. 1 Bst. b BGFA).

Schwerpunkt bei den zur Anzeige gebrachten Sachverhalten bildeten auch im Berichtsjahr tatsächliche oder vermeintliche Interessenkonflikte. Solche entstehen unter anderem bei Doppelvertretung von zwei oder mehreren Parteien (ein Anwalt dient gleichzeitig verschiedenen Parteien, deren Interessen sich widersprechen) und beim Parteiwechsel (eine Anwältin wird in derselben Streitsache erst für die eine Partei, dann für den Prozessgegner tätig). Thema war auch die Einforderung von Honorar trotz hängigen Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege für angeblich andere, parallel laufende Mandate.

Im Berichtsjahr fanden wie gewohnt zwei Plenarsitzungen statt. Diese dienten dem Informationsaustausch über hängige und abgeschlossene Verfahren sowie der Koordination der Arbeit in der Anwaltsaufsichtsbehörde. In beiden Sitzungen wurde die Haltung der Anwaltsaufsichtsbehörde bestätigt, wonach sich Anwaltskanzleien als

Aktiengesellschaften oder in Form einer anderen juristischen Person organisieren können, solange sicher gestellt ist, dass die juristische Person von eingetragenen Anwälten beherrscht wird (Aktionariat, Verwaltungsrat und Verwaltungsratspräsident). Damit orientiert sich die Bernische Anwaltsaufsichtsbehörde an derjenigen des Kantons Zürich und anderen grösseren Kantonen, mit denen ein reger Austausch stattfindet.

Das Plenum des Obergerichts des Kantons Bern hat am 26. Oktober 2018 die Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2019–2022 vorgenommen. Wegen der gesetzlich vorgesehenen Amtszeitbeschränkung mussten 5 Anwältinnen und Anwälte sowie ein Gerichtspräsident ersetzt werden.

Das im April 2017 in Betrieb genommene elektronische Anwalts- und Notariatsregisters (eANR) hat sich bewährt. Das Anwaltsregister ist online einsehbar. Die Registereinträge des eANR werden inhaltlich laufend bereinigt.

2.2.4 Anwaltsprüfungskommission

Die langjährige Präsidentin der Anwaltsprüfungskommission trat per Ende Februar 2018 von ihrer Funktion als Präsidentin und gleichzeitig auch als Prüfungsexpertin der Anwaltsprüfungskommission zurück. Zum neuen Präsidenten wählte das Plenum des Obergerichts Oberrichter Jürg Bähler.

Von den an der Prüfung II/2017 geprüften 106 Kandidatinnen und Kandidaten (97 deutsch- und 9 französischsprachig) haben 40 % und von den an der Prüfungssession I/2018 angetretenen 106 Kandidatinnen und Kandidaten (95 deutsch- und 11 französischsprachig) 34 % die Prüfung nicht bestanden. Die Kandidatinnen und Kandidaten scheiterten jeweils grösstenteils am schriftlichen Teil der Prüfung.

Zum schriftlichen Teil der Anwaltsprüfung II/2018 traten 92 Kandidatinnen und Kandidaten an (88 deutsch- und 4 französischsprachig). 56 Kandidatinnen und Kandidaten (61 %) haben diesen Teil der Prüfung bestanden. Die Prüfungssession II/2018 wird mit den Probevorträgen im Januar 2019 ihren Abschluss finden.

Mit 95 Anfragen allgemeiner Art und 27 Gesuchen sind die Anfragen und Gesuche von Studierenden im Berichtsjahr unverändert hoch geblieben. Sie beziehen sich überwiegend auf die Anrechnung von ausserkantonalen Tätigkeiten an die obligatorischen Praktika und die übrigen Zulassungsvoraussetzungen zur Anwaltsprüfung.

2.3 Führung

2.3.1 Plenum

Gemäss Artikel 38 Absatz 1 GSOG bilden die hauptamtlichen Richterinnen und Richter des Obergerichts das Plenum. Das Plenum ist für die Grundsatzentscheide in der Gerichtsverwaltung zuständig (vgl. Art. 38 Abs. 2 GSOG). Auf strategischer Ebene setzt es die Leitplanken für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit und erlässt die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Reglemente. Zudem trifft es die wichtigsten Personalentscheide. Es beschliesst ferner über die Patentierung der Anwältinnen und Anwälte (Art. 1 Abs. 1 KAG).

Das Plenum trat zu neun Sitzungen zusammen. In der ersten (Januar 2018) wurde der von der Geschäftsleitung vorbereitete Tätigkeitsbericht der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit für das Jahr 2017 diskutiert und genehmigt. In der zweiten Plenarsitzung vom 23. Februar 2018 fasste das Obergericht Beschluss über die Patentierung der erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen der Anwaltsprüfung. Diesen wurden am gleichen Tag im Rathaus an einer Feier die Patente überreicht. Ebenfalls diskutierte das Plenum den finanziellen Jahresabschluss 2017. Im März verabschiedete es den Voranschlag 2019 sowie den Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Zudem befasste es sich ein erstes Mal mit der Nachfolge für den Ende 2018 zurücktretenden Obergerichtspräsidenten. Anfangs April fand eine ausserordentliche Plenumssitzung zum Thema Alarmierungslösung statt. Das hauseigene Interventionsteam stellte sich und seine Aufgaben vor.

Ende April informierte Regierungsrat Neuhaus das Plenum über die Ergebnisse der Evaluation Justizreform II. Ebenfalls an dieser Sitzung beschloss es, dem Grossen Rat Oberrichterin Annemarie Hubschmid Volz als Nachfolgerin von Oberrichter Stephan Stucki zur Obergerichtspräsidentin vorzuschlagen (ab dem 1. Januar 2019). In seiner Mai-Sitzung beschloss es Grundsätze zum hausinternen Ressourcenausgleich. Insbesondere soll ein solcher bloss noch einmal jährlich vorgenommen werden und auch dann nur, wenn ein gewisser Schwellenwert erreicht wird. Am 2. Juli 2018 beschloss das Plenum eine neue Bestimmung in seinem Organisationsreglement. Diese regelt Grundsätze zur Fallzuteilung und Spruchkörperzusammensetzung am Obergericht. Weiter entschied es über die Patentierung der Absolventinnen und Absolventen der zweiten Anwaltsprüfung des Jahres. Die Feier fand gleichentags im Freien Gymnasium Bern statt. In der achten Sitzung im Oktober wählte das Plenum die Mitglieder der An-

waltsaufsichtsbehörde und Anwaltsprüfungskommission für die nächste Amtsperiode 2019–2022. In seiner letzten Sitzung Ende November wies das Plenum die neu gewählten Oberrichterin Anastasia Falkner der Strafabteilung und Oberrichter Ronnie Bettler der Zivilabteilung zu. Zudem nahm es Stellung zur Vorlage der Justizdirektion betreffend Justizverfassung / Evaluation Justizreform II. In allen Sitzungen orientierte der Obergerichtspräsident über die Projekte, welche die Justizleitung behandelte, und die darüber gefassten Beschlüsse. Zentrale Themen stellten die Personaldotation der drei Produktgruppen sowie die Spesenregelung bei re-verspflichtigen Ausbildungen dar.

2.3.2 Präsidium

Der Obergerichtspräsident hat nach Gesetz für den ordnungsgemässen Geschäftsgang in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zu sorgen. Er steht den Organen der Gerichtsleitung vor, das heisst er leitet die Sitzungen von Geschäftsleitung, Erweiterter Geschäftsleitung und Plenum. Generalsekretariat und Gerichtsinspektorat unterstützen ihn in dieser Führungsaufgabe. Der Obergerichtspräsident vertritt das Gericht nach aussen. Er hat Einsitz in der Justizleitung als dem gemeinsamen Organ von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft. In dieser Eigenschaft nimmt er auch an den regelmässigen Sitzungen der Justizkommission bzw. der Geschäftsleitung der Justizkommission teil, an welchen sich diese mit der Justizleitung trifft.

Im Berichtsjahr hat Stephan Stucki das Obergericht im fünften Jahr präsiert. Er hat in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat die Sitzungen der erwähnten Gremien vorbereitet, damit die nötigen Entscheide in Finanz-, Personal-, Aufsichts- und weiteren wichtigen administrativen Fragen zeit- und sachgerecht getroffen werden konnten. Das umfasste namentlich auch diverse Aufsichtsbesuche bei erstinstanzlichen Gerichten, bei denen Führungs- und Ressourcenfragen thematisiert worden sind. Der Obergerichtspräsident nahm so dann an zwölf Sitzungen der Justizleitung teil, an welchen Belange der gesamten Justiz behandelt, koordiniert oder entschieden worden sind.

Im April 2018 führte der Obergerichtspräsident schliesslich mit allen elf Vorsitzenden der erstinstanzlichen Schlichtungs- und Gerichtsbehörden ein (vertrauliches) Standortgespräch.

2.3.3 Geschäftsleitung

Artikel 39 Absatz 2 GSOG überträgt der Geschäftsleitung des Obergerichts im Sinn einer Generalkompetenz alle Angelegenheiten der Gerichts-

verwaltung, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind. Einzelne Aufgaben werden im nicht abschliessenden Katalog ausdrücklich aufgeführt. Die Geschäftsleitung trägt die Hauptverantwortung für die Gerichtsverwaltung. Sie ist für die Aufsicht sowie für die Vorbereitung und Antragstellung in allen Geschäften zuständig, welche in die Zuständigkeit des Plenums fallen.

Die Geschäftsleitung traf sich im Berichtsjahr zu insgesamt 27 ordentlichen und ausserordentlichen Sitzungen. Die wiederkehrenden Prozesse wie Budgetierung, Berichterstattung, Festlegung von Leistungsinformationen und Verfahrenskennzahlen, Abschluss von Ressourcenvereinbarungen usw., gehörten zu den Schwerpunkten der Tätigkeit. Die Geschäftsleitung befasste sich auch in diesem Jahr mit verschiedenen Themen, die dem Personalbereich zugeordnet werden können (Stellenbegehren, Veränderung des Beschäftigungsgrades, ausserordentliche Gerichtspräsidien, Bewilligung von ausserdienstlichen Tätigkeiten, unbezahlter Urlaub, Homeoffice, Leistungsprämien, usw.). Insbesondere konnte sie zu diversen Wahlgeschäften des Grossen Rats eine Stellungnahme abgeben (Gerichtspräsidien, Oberrichterinnen und Oberrichter).

Die Geschäftsleitung hat die Details festgelegt, wie in den vier Gerichtsregionen und dem Obergericht die Übertragung und Aufzeichnung von Einvernahmen von einem in einen anderen Gerichtssaal umzusetzen sein wird. Sie initiierte diesbezüglich die Ausschreibung der technischen Ausrüstung.

Die Geschäftsleitung befasste sich mit zehn aufsichtsrechtlichen Anzeigen gegen das Obergericht bzw. einzelne Oberrichterinnen und Oberrichter. Diese Eingaben wurden bei der Justizkommission anhängig gemacht. In zahlreichen Mitberichtsverfahren und Vernehmlassungen äusserte sich die Geschäftsleitung zu Gesetzesvorlagen und parlamentarischen Vorstössen zuhanden der Justizleitung. So nahm sie unter anderem Stellung zur vorgesehenen Revision der Kantonsverfassung, des Gerichtsorganisationsgesetzes, zur Vertrauensarbeitszeit sowie zum neuen Notariatsgesetz.

2.3.4 Erweiterte Geschäftsleitung

Die Erweiterte Geschäftsleitung ist das instanzenübergreifende Koordinations- und Informationsorgan der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Art. 40 GSOG). Sie setzt sich zusammen aus der Geschäftsleitung des Obergerichts und den Vorsitzenden der Geschäftsleitungen der Regionalgerichte, welche auch die Interessen der in der Region ansässigen kantonalen und regionalen Gerichtsbehörden (kantonales Zwangsmassnahmengericht, Wirtschaftsstrafgericht, Jugendgericht,

Schlichtungsbehörden) wahrnehmen. An den Sitzungen nimmt zusätzlich der Gerichtsinspektor teil, womit die wechselseitigen Anliegen im Bereich Statistik (Erfassung und Auswertung von Geschäftszahlen) sowie aufsichtsrechtliche Fragen erörtert und geklärt werden können.

Es haben fünf Sitzungen stattgefunden. An drei davon haben neben den Geschäftsleitern der Regionalgerichte auch die Geschäftsleiterinnen und -leiter der drei kantonalen Gerichte sowie der vier Schlichtungsbehörden teilgenommen. Wie jedes Jahr wurden zahlreiche Administrativthemen (Finanzen, Personalwesen, Informatik usw.) diskutiert und soweit möglich koordiniert. Das Obergericht bzw. dessen Präsident informierte an allen Sitzungen ausführlich über Themen und Beschlüsse der Geschäfts- und der Justizleitung. Die Vertreter der Gerichte konnten sich ebenso über zahlreiche Themen austauschen, welche die richterliche Praxis in Zivil- und Strafsachen beschliessen. So wurde u.a. über die Änderung des Organisationsreglements des Obergerichts betreffend Fallzuteilung und Spruchkörperzusammensetzung orientiert. Gleichzeitig war festzustellen, dass die ersten Instanzen die Fallzuteilung grösstenteils nach einem Ampelsystem vornehmen und derzeit keine Notwendigkeit gesehen wird, deren Reglemente diesbezüglich zu ändern. Die Sitzungen der Erweiterten Geschäftsleitung erscheinen in dem in den letzten Jahren etwas reduzierten Umfang weiterhin ein sinnvolles Informations-, Koordinations- und Führungsinstrument. In naher Zukunft wird das Intranet helfen, nötige Informationen rasch und präzise weiterzugeben.

2.4 Gerichtsinspektorat / Aufsicht

Das Gerichtsinspektorat der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit prüft und evaluiert im Rahmen der internen Aufsicht primär den Rechtsprechungs-betrieb sowie die richterliche Fallführung. Im Vordergrund stehen das Risiko- und das Qualitätsmanagement nach Massgabe der Verfahrensgrundrechte und der Prozessordnungen.

Das Gerichtsinspektorat nahm am Aufsichtsbesuch des Ausschusses I der Justizkommission, an den Sitzungen der Erweiterten Geschäftsleitung sowie themenspezifisch an einzelnen Sitzungen der Geschäftsleitung des Obergerichts teil. Das Gerichtsinspektorat prüfte im Jahr 2018 das kantonale Zwangsmassnahmengericht. Weitere Schwerpunkte bildeten betriebliche Themen im Regionalgericht Berner Jura-Seeland und im Jugendgericht sowie die adäquate Richterdotations innerhalb des

Obergerichts. Aktuell erfordert auch der Umstand, dass eine erhebliche Anzahl an Richterinnen und Richter in den Ruhestand tritt, eine besondere Aufmerksamkeit. Eine weitere Priorität unter der Führung des Gerichtsinspektorats stellt das längerfristige Projekt zur Bestimmung der adäquaten Richterdotations dar. Das Gerichtsinspektorat engagierte sich ferner im Projekt zur Evaluierung der Löhne von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern und im Rahmen der Weiterbildungskommission der bernischen Justiz.

Die Zivil- und Strafergerichtsbarkeit des Kantons Bern beurteilte insgesamt 35'540 Fälle (Vorjahr 36'339) und erteilte 18'990 Rechtsberatungen (Vorjahr 21'396). Dieses Fallvolumen wird durch die Geschäfte der Anwaltsaufsichtsbehörde, der Anwaltsprüfungskommission sowie durch die Ersuchen um internationale Rechtshilfe ergänzt. Aus der Aufsichtsoptik erweisen sich die Fallzahlen und Verfahrensdauern durchschnittlich als stabil. Hingegen bleiben die Belastungen des Kindes- und Erwachsenenschutzgerichts sowie der Strafabteilung des Obergerichts zu beobachten. Gleiches gilt für die tendenziell zunehmenden Pendenzen in den Zivilverfahren der Regionalgerichte und die tendenziell zunehmenden Verfahrensdauern in den Strafverfahren der Regionalgerichte. Derweil zeichnet sich bei den Schlichtungsbehörden eine Entspannung ab. Methodisch ist darauf hinzuweisen, dass die Fallstatistik die veränderten Anforderungen an die Verfahrensleitung und die Rechtsfindung nicht abbilden kann. Beispielsweise bewirkten die Inkraftsetzung der strafrechtlichen Landesverweisung (per 1. Oktober 2016) oder des neuen Unterhaltsrechts (per 1. Januar 2017) keine signifikanten quantitativen Veränderungen. Der Verfahrensaufwand nahm dennoch zu.

Ende Jahr waren 8'416 Verfahren hängig (Vorjahr 8'058). Die Sockelpendenz (Verhältnis zwischen Erledigungen und Pendenzen) liegt damit beim guten Wert von knapp 24 % (Toleranzbereich für einen funktionierenden Rechtsprechungsbetrieb: 20–25 %). 396 Fälle (Vorjahr 302) sind seit mehr als 18 Monaten rechtshängig (Obergericht Zivilverfahren: 19; Obergericht Strafverfahren: 9; erstinstanzliche Zivilverfahren: 313; erstinstanzliche Strafverfahren: 43). Das entspricht lediglich 5 % aller hängigen Fälle. Die Verfahrensdauern der Zivil- und Strafergerichtsbarkeit des Kantons Bern entsprechen den angemessenen Fristen gemäss Art. 29 Abs. 1 BV. Es bestehen auch keine anderweitigen, akuten Risiken für den Gang der verfassungsmässigen Rechtsprechung.

2.5 Generalsekretariat

Das Generalsekretariat unterstützt die Organe der Gerichtsleitung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben (Art. 41 Abs. 1 GSOG). Ausserdem ist das Generalsekretariat zuständig für die administrative Betreuung der Anwaltsprüfungskommission und der Anwaltsaufsichtsbehörde. Das Generalsekretariat steht der Gerichtsverwaltung vor und ist zuständig für das Personal-, Finanz- und Rechnungswesen, die übrigen zentralen Dienste und die Infrastruktur des Obergerichts. Die Bereiche HR und Support sowie Finanz- und Rechnungswesen, sind im Generalsekretariat angesiedelt. Sie übernehmen je nach Zuständigkeit die jeweiligen Aufgaben für das Obergericht oder die gesamte Zivil- und Strafergerichtsbarkeit.

Das Generalsekretariat koordiniert die Information der Öffentlichkeit. Es beantwortete diverse Medienanfragen und koordinierte die Beantwortung von weiteren Anfragen Dritter, insbesondere zu wissenschaftlichen Zwecken. Die Geschäftsleitung erteilt gemäss Informationsreglement (IR ZSJ) Akkreditierungen an Medienschaffende, die über die Rechtsprechung der Zivil-, Straf- und Jugendgerichtsbehörden Bericht erstatten wollen. Das Generalsekretariat führt eine Liste der akkreditierten Medienschaffenden. Im Berichtsjahr wurden 12 Gesuche um Akkreditierung behandelt.

Das Obergericht ist zuständig für die Genehmigung von Formularen, deren ausschliessliche Verwendung das Zivilrecht vorschreibt, wie namentlich im Miet- und Pachtrecht. Im Berichtsjahr bearbeitete das Generalsekretariat 16 Anfragen und Gesuche in diesem Bereich.

2.6 Ressourcen

2.6.1 Personal

Im Berichtsjahr wurden die beiden bisherigen Einheiten Human Resources und Supportdienste zusammengelegt zum Bereich Human Resources & Support. Dabei waren insbesondere die Verantwortlichkeiten und Stellvertretungen der einzelnen Aufgabenbereiche zu überprüfen, zu überarbeiten oder neu zu definieren.

Im Teilbereich Human Resources wurden verschiedene Projekte umgesetzt, so z.B. die Einführung von Homeoffice, basierend auf einer entsprechenden Weisung der Justizleitung. Dieses neue Arbeitsmodell wird in der Zivil- und Strafergerichtsbarkeit auf allen Stufen genutzt. Die Pilotphase im Projekt Jobrotation fand ihren Abschluss. Nun steht diese Interessierten zur Verfügung. Weitere Pro-

jekte bestanden im Vollzug der Revision der Personalverordnung betreffend Abbau der Langzeitkontoguthaben (Abbauvereinbarungen für die Jahre 2018 und 2019) sowie in der Umstellung der operativen HR-Prozesse auf e-Formulare. Die Mitarbeiterinnen des Bereichs HR beantworteten im Berichtsjahr zahlreiche Anfragen, so häufig betreffend Arbeitszeitregelung etwa bei Mutterschaftsurlaub.

2.6.2 Finanzen

Neben den gesamtstaatlichen Prozessen lag im Berichtsjahr ein Schwerpunkt auf der Verbesserung des Internen Kontrollsystems (IKS). Um das Konzept IKS JUS umsetzen zu können, begann das Obergericht, die finanzrelevanten Prozesse neu festzulegen und zu dokumentieren.

Die im Rahmen des Planungsprozesses 2017 festgelegten Entlastungsmassnahmen wurden im Berichtsjahr umgesetzt. Nicht beeinflussbare Mehrkosten konnten bei anderen Positionen aufgefangen werden, was die Einhaltung der Budgetvorgaben erlaubte. Allerdings ist der Spielraum für Sparmassnahmen mit diesem Entlastungspaket erschöpft.

Wie im Vorjahr entfällt im Berichtsjahr die erfolgsneutrale Abschreibungsverbuchung der Kosten aus unentgeltlicher Rechtspflege (Anwaltsentschädigungen und Gerichtsgebühren). Folglich werden die Sachkosten sowie die Erlöse um jeweils CHF 18,6 Millionen tiefer ausgewiesen (Vorjahr CHF 17,5 Mio.; Budget 2018 CHF 19,2 Mio.). Das Jahresergebnis wird durch zwei nicht budgetierte Sonderfaktoren beeinflusst: Einerseits konnte das Delkredererisiko genauer ermittelt werden. Dadurch entstehen zusätzliche nicht vorhersehbare Aufwendungen von CHF 3,0 Millionen. Andererseits werden überjährige Verfahren, die mittels Vorschüssen und Depotgelder vorfinanziert werden, erstmalig erfolgswirksam abgegrenzt. Infolge dieser Abgrenzung erhöht sich der Ertrag um CHF 3,8 Millionen. Ferner werden im Anhang des Geschäftsberichts erstmalig die künftig möglichen Inkassoeinnahmen aus unentgeltlicher Rechtspflege und amtlicher Verteidigung als Eventualforderungen ausgewiesen.

Die nachfolgenden Erläuterungen zur Erfolgsrechnung basieren auf den Zahlen der Finanzbuchhaltung. Sie können nicht mit der Deckungsbeitragsrechnung (Globalbudget) verglichen werden, die im Geschäftsbericht abgebildet wird. Die Erfolgsrechnung der Zivil- und Strafergerichtsbarkeit weist im Berichtsjahr einen Verlustsaldo von CHF 65,1 Millionen aus. Der budgetierte Saldo von CHF 66,0 Millionen wird um CHF 0,9 Millionen unterschritten. Gegenüber dem Vorjahr ist der Saldo um CHF 1,8 Millionen gestiegen.

Der Personalaufwand beträgt CHF 59,3 Millionen (Vorjahr CHF 58,9 Mio.) und liegt 2 % unter den budgetierten Kosten (CHF –1,4 Mio.). Der Sachaufwand beläuft sich auf CHF 35,4 Millionen (Vorjahr CHF 32,0 Mio.) und liegt CHF 4,1 Millionen über dem Budget. Die im Sachaufwand enthaltenen Verfahrenskosten fallen leicht tiefer aus als budgetiert. Hingegen stellen die Zunahme der Forderungsverluste und die Neubewertung des Delkredererisikos einen Grund zur Überschreitung des Budgets dar. Im Berichtsjahr erfolgten keine namhaften Investitionen im Verwaltungsvermögen.

Die Erträge stiegen um CHF 2,1 Millionen auf CHF 30,1 Millionen (Vorjahr CHF 28,0 Mio.) und liegen CHF 3,4 Millionen über dem Budget.

Nur ein kleiner Teil des Budgets der Zivil- und Strafergerichtsbarkeit kann gesteuert werden. Der Sachaufwand sowie die Einnahmen hängen direkt ab von der Anzahl und dem Umfang der zu bearbeitenden Verfahren sowie den finanziellen Verhältnissen der Beteiligten. Diese Parameter können weder vorhergesehen noch gesteuert werden.

2.6.3 Informatik

Mit dem Rücktritt des langjährigen Leiters dieses Fachgebiets fand eine Fusion mit dem Bereich HR statt. Die neue Einheit trägt die Bezeichnung HR & Support.

Im Rahmen eines umfangreichen Projekts sollen die Regionalgerichte und das Obergericht mit Videoübertragungsanlagen ausgerüstet werden, welche die Einvernahme von Zeugen und Parteien aus einem anderen Gerichtssaal erlauben, sowie die Aufzeichnung der Einvernahmen. Die Anlagen müssen zudem Bild und Ton verfremden können. Nachdem definiert wurde, wie jedes Regionalgericht ausgerüstet werden soll, beschafft das Obergericht zurzeit diese Anlagen. Dabei wird es durch das Amt für Informatik und Organisation (KAIO) unterstützt.

Zur Bücherverwaltung konnte im Berichtsjahr eine neue Applikation beschafft werden, die eine bessere Administration und Koordination der verschiedenen Bibliotheken am Obergericht sowie der Ausleihe erlaubt. Schliesslich wurden am Obergericht die Gerichtssäle mit einem zusätzlichen Bildschirm ausgerüstet, auf welchem die Leiterin oder der Leiter der Verhandlung den Inhalt des Protokolls direkt mitverfolgen kann.

2.6.4 Bauliche Infrastruktur

Der umfassende Um- und Ausbau des Bahnhofs Bern betrifft das Obergericht stark. Als Folge der Bautätigkeit bebte fallweise das ganze Gebäude. Allerdings hielten sich die Lärmimmissionen dank der neuen, besser isolierten Fenster sowie Schall-

schutzmassnahmen bei der Installationsplattform in einigermaßen erträglichem Rahmen. Die SBB kommuniziert zudem detailliert und zeitgerecht. Wenn immer möglich, nimmt sie auf die Bedürfnisse des Obergerichts Rücksicht (Prüfungen, usw.).

Eng wird am Obergericht der Raum für die Arbeitsplätze der Mitarbeitenden. Daher entschloss sich die Geschäftsleitung, die Wohnung des Hausdienstleiters im Dach umzunutzen und daraus Büros zu machen. Der Umbau wurde in Zusammenarbeit mit dem Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) initiiert. Da gleichzeitig noch grosse Teile des Gebäudedaches saniert werden müssen, fällt das Geschäft in die Bewilligungskompetenz des Grossen Rats. Ebenfalls zusammen mit dem AGG konnten die Archivanlagen im Keller des Gebäudes erneuert werden.

Im Bereich Sicherheit führte das Obergericht im Berichtsjahr eine Überprüfung der Evakuationsorganisation durch. Nach Einschätzung des eingesetzten Experten verlief diese erfolgreich. Die Schulung der Mitglieder des Evakuations- wie des Interventionsteams wird fortgeführt.

2.7 Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Das Obergericht steht unter der Oberaufsicht des Grossen Rates, ausgeübt durch die Justizkommission. Über das ganze Jahr bestand zu dieser Kommission wie bisher ein dauerhafter und guter Kontakt. Im Berichtsjahr haben an vier Sessionen im Grossen Rat ausserordentlich zahlreiche Richterwahlen stattgefunden. Das Obergericht hat zuhanden der Justizkommission bei diesen Wahlen von Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten, Oberrichterinnen und -richtern sowie Ersatzrichterinnen und -richtern ans Obergericht Stellungnahmen zur fachlichen und persönlichen Qualifikation der Bewerberinnen und Bewerber abgegeben.

Am Aufsichtsbesuch vom 3. April 2018 wurde der Tätigkeitsbericht des Vorjahres behandelt. Am 7. Dezember 2018 fand ein Weiterbildungstag für die Justizkommission statt, organisiert durch die Justizleitung. Das Obergericht beteiligte sich daran für den Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Am 19. Oktober 2018 fand in Genf die vom Bundesgericht jährlich organisierte Justizkonferenz statt, an welcher der Präsident des Obergerichts als Vertreter der Justizleitung teilnahm. Themen waren die hängigen Revisionen von Zivil- und Strafprozessordnung sowie des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, ferner das Digitalisierungsprojekt Justitia 4.0. Am 26. November 2018 traf sich

die Geschäftsleitung des Obergerichts wie jedes Jahr zu einer Aussprache mit dem Bernischen Anwaltsverband. Themen waren Tonaufnahmen bei Einvernahmen in Zivil- und Strafsachen, eine Information über die Digitalisierung in der Justiz, das erwähnte Projekt Justitia 4.0, Anwalts- und Gerichtsgebühren sowie die Praxis bei der Beendigung von amtlichen Mandaten durch eingesetzte Anwältinnen und Anwälte. Der Verband informierte das Obergericht über das neu geschaffene Anwaltspikett. Der Kontakt mit der Anwaltschaft gestaltete sich auch dieses Jahr in angenehmer und konstruktiver Atmosphäre.

2.8 Projekte

Im Berichtsjahr fragte das Obergericht Personen aus der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit an, die künftig als Mitglieder in Unterausschüssen des Projekts Justitia 4.0 mitwirken sollen. Dabei liegt der Fokus des Obergerichts bei der praktischen Umsetzung des elektronischen Geschäftsverkehrs im Gerichtsbetrieb, weniger auf der technischen Ausgestaltung der notwendigen IT. Ebenfalls eingeleitet wurde die Aussortierung von erstinstanzlichen Entscheiden aus den betreffenden Verfahrensakten. Diese Akten lieferten die verschiedenen erstinstanzlichen Gerichte, welche zwischen den Jahren 1950–2010 bestanden, an ein ausgelagertes Archiv. Dort sind diese Urteile, Verbote usw. aus jedem einzelnen Dossier herauszusuchen, was ein aufwändiges Unterfangen darstellt. Das Staatsarchiv will diese Dokumente bei sich ewig aufbewahren. Nachdem schliesslich die Justizleitung ihr Intranet aufgeschaltet hatte, konnte das Obergericht intern mit einem Projektteam die Schaffung seines Intranetauftritts in Angriff nehmen. Dieser Auftritt besteht aus zwei Teilen, nämlich einen ersten ausschliesslich für das Obergericht und einen zweiten, welcher der ganzen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zur Verfügung stehen wird.

3 ERSTINSTANZLICHE GERICHTSBEHÖRDEN

Die erstinstanzliche Straf- und Zivilgerichtsbarkeit besteht aus drei kantonalen Gerichten (kantonales Zwangsmassnahmengericht, Wirtschaftsstraengericht und Jugendgericht), vier Regionalgerichten sowie vier regionalen Schlichtungsbehörden in den Regionen Berner Jura-Seeland, Emmental-Oberaargau, Bern-Mittelland und Oberland (vgl. auch Organigramm S. 32). Das Regionalgericht und die Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland unterhalten in Moutier im Berner Jura je eine Aussenstelle.

Gemäss Artikel 14 GSOG werden zwischen dem Obergericht und den elf erstinstanzlichen Gerichtsbehörden jährlich Ressourcenvereinbarungen abgeschlossen. Das Instrument der Ressourcenvereinbarung ist primär unter dem Blickwinkel der Transparenz bezüglich der Rahmenbedingungen sowie der Beziehungspflege zwischen erster und oberer Instanz zu verstehen.

Unterschiedliche Verfahrensarten und Rechtsgebiete führen zu unterschiedlichen Richtgrössen und Grenzwerten. Entsprechend kann zum Beispiel die überwiegende Fallerledigung innert drei Monaten in der einen Gerichtsbehörde einen hervorragenden Wert darstellen, in der andern wäre derselbe Wert alarmierend (vgl. Hinweise zur Verfahrensdauer in Ziffern 3.1 ff.).

Die Gerichtsregion Berner Jura-Seeland stellt in zweifacher Hinsicht eine Besonderheit dar. Aufgrund der räumlichen Trennung ist der effiziente Unterhalt der kleinen Aussenstelle in Moutier eine organisatorische und betriebliche Herausforderung. Daneben stellt die Zweisprachigkeit der Region erhöhte Anforderungen an die Behörden und ihr Personal. Während in der Aussenstelle in Moutier Französisch Amtssprache ist, besteht beim Regionalgericht und der Schlichtungsbehörde in Biel die Wahl zwischen den Amtssprachen Deutsch und Französisch. Dasselbe gilt für die kantonalen erstinstanzlichen Gerichte.

3.1 Kantonale erstinstanzliche Gerichte

3.1.1 Kantonales Zwangsmassnahmengericht

Die Zwangsmassnahmengerichte sind zuständig für die Anordnung oder die Genehmigung von Massnahmen, die stark in die persönliche Freiheit

der betroffenen Personen eingreifen. Damit kommt ihnen eine Garantenstellung für die Rechtmässigkeit und die Verhältnismässigkeit der angeordneten oder beantragten Zwangsmassnahmen zu. Als Besonderheit ist hervorzuheben, dass es sowohl straf- als auch verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahmen zu überprüfen hat. Jene schliessen insbesondere Untersuchungshaft und Überwachungsmassnahmen ein, diese insbesondere die im Hinblick auf eine Ausschaffung von den Migrationsbehörden angeordnete Administrativhaft.

3.1.1.1 Gerichtspräsidenten

Zinglé Jürg, Geschäftsleiter (bis 30.6.2018)

Bühler Hans Ulrich, Geschäftsleiter (seit 1.7.2018)

Brechbühl Beat

Nuspliger Marc-Olivier (seit 1.10.2018)

3.1.1.2 Geschäftsentwicklung

Im Strafbereich gingen im Berichtsjahr total 1'212 Anträge ein. Damit nahm die Zahl der Eingänge gegenüber dem Vorjahr um knapp 3 % ab. Mit 527 Anträgen erhöhte sich im Ausländerbereich die Anzahl der Eingänge gegenüber dem Vorjahr um rund 7 %. Die Zunahme basiert namentlich auf der erhöhten Anzahl von Verfahren um Überprüfung der Ausschaffungshaft.

Mit 1'729 erledigten Verfahren entspricht die Anzahl Erledigungen ungefähr der Anzahl Eingänge (1'739). Da es sich bei den gesetzlichen Erledigungsfristen überwiegend um Stunden- und Tagesfristen handelt, ist die Anzahl der per Ende Berichtsjahr pendenten Verfahren mit 32 Fällen naturgemäss tief. Der Anteil der französischen Verfahren beträgt ungefähr 11 %.

3.1.2 Wirtschaftsstraengericht

Das Wirtschaftsstraengericht behandelt diejenigen Strafsachen, bei welchen der Schwerpunkt im Vermögensstrafrecht, in der Urkundenfälschung oder in der Geldwäscherei liegt, ein Bedürfnis nach besonderen wirtschaftlichen Kenntnissen vorliegt oder eine grosse Zahl von Beweismitteln zu bearbeiten ist.

Es urteilt als Einzelgericht oder in Dreierbesetzung, in Dreierbesetzung im Gegensatz zu den Regionalgerichten nicht mit Laienrichterinnen und Laienrichtern, sondern als Berufsgesicht mit Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten als Ersatzmitgliedern.

3.1.2.1 Gerichtspräsidentinnen

Dupuis Michèle, Geschäftsleiterin

Lips Barbara

3.1.2.2 Geschäftsentwicklung

Im Berichtsjahr sind 39 Verfahrenseingänge zu verzeichnen (Vorjahr 26), darunter 1 französischsprachiges. Weitere 10 Verfahren waren zu Jahresbeginn hängig (Vorjahr 16), alle deutschsprachig. 31 Verfahren konnten erledigt werden (Vorjahr 32). Verfahrenseingänge wie -erledigungen liegen deutlich über den Erwartungen. Neben der Menge der Verfahren entstand zusätzlicher zeitlicher Druck durch den Umstand, dass im Rahmen von sechs Hauptverhandlungen insgesamt neun inhaftierte Beschuldigte zu beurteilen waren, was für Verfahren des Wirtschaftsstrafgerichts unüblich ist. Ebenfalls aussergewöhnlich ist, dass im Jahre 2018 viele Einsprachen gegen Strafbefehle eingegangen sind, nämlich 9 (Vorjahr 5). Im Bereich der Wirtschaftsdelikte gehen in der Regel auch diesen Anklagen vollständige Voruntersuchungen voraus, was beträchtlichen Aufwand verursacht. Trotz der hohen Zahl an Verfahrenseingängen konnten rund 80 % der Verfahren innert 9 Monaten abgeschlossen werden (Vorjahr 90 %), die weiteren rund 20 % innert wenig mehr als einem Jahr.

3.1.3 Jugendgericht

Das Jugendstrafrecht gilt für Personen, die zwischen dem 10. und dem 18. Altersjahr eine nach dem Strafgesetzbuch oder einem andern Gesetz mit Strafe bedrohte Tat begangen haben. Die Strafen und Massnahmen unterscheiden sich grundlegend von denjenigen des Erwachsenenstrafrechts.

3.1.3.1 Gerichtspräsidentinnen

Ringgenberg-Eichenberger Regula, Geschäftsleiterin
D'Angelo Corinne
Strasser Caroline

3.1.3.2 Geschäftsentwicklung

Per 1. Januar 2018 waren beim Jugendgericht aus dem Vorjahr 21 Verfahren hängig, welche inzwischen alle erledigt werden konnten. Bis am 31. Dezember 2018 gingen 51 Geschäfte ein, darunter 4 französischsprachige.

Im Vergleich zu den Vorjahren blieb die Geschäftslast des Jugendgerichts ungefähr gleich. Unter den behandelten Fällen waren mehrere umfangreiche Verfahren mit zahlreichen Privatklägern und schweren Delikten.

3.1.3.3 Weiteres

Die Gesamtverfahrensdauer ist erneut leicht gesunken, dies trotz einiger umfangreicher und komplexer Verfahren. Zudem war auf Stufe Jugendgerichtspräsidi ein längerer krankheitsbedingter Ausfall zu verzeichnen. Durch befristete Erhöhung

des Beschäftigungsgrades der übrigen Richterinnen und Umverteilung gelang es, die Verfahren zügig zu erledigen. Pendenzen konnten daher sogar reduziert werden. Gesunken ist auch die Rechtsmittelquote, nämlich von rund 21 % aus dem Vorjahr auf 14 %.

3.2 Regionalgerichte

3.2.1 Regionalgericht Berner Jura-Seeland

3.2.1.1 Zusammensetzung

Geschäftsleitung

Sidler Ruedi, Vorsitzender (bis 31.7.2018)
Paronitti Maurice, stellvertretender Vorsitzender, Leiter der Strafabteilung (interimistischer Vorsitzender ab 1.8.2018; im Amt ab 1.11.2018)
Horisberger Christoph, Leiter der Zivilabteilung
Zürcher Gabriel, Vertreter der Aussenstelle im Berner Jura
Dätwyler Evelyn, leitende Gerichtschreiberin
Senn Martina, Ressourcenverantwortliche

Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten in Biel

Gross Markus, Gutmann Sandra, Holzer-Zaugg Silvia, Horisberger Christoph, Jacober Claudia, Dr. iur. Koch Sonja, Möckli Michel (bis 31.12.2018), Oberle Balz (bis 31.8.2018), Ochsner Elisabeth, Paronitti Maurice, Romano Doris, Schwendener Danielle, Sidler Ruedi, Villard Alain, Walser Benjamin, Dr. iur. Weingart Denise (ab 1.10.2018), Dr. iur. Wüllemmin Nicolas (ab 1.7.2018) und Würsten Maude.

Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten in Moutier

Gfeller Jean-Mario (bis 30.6.2018), Richard Josselein (ab 1.7.2018), Schleppy Agnès (bis 30.6.2018), Siegfried Muriel und Zürcher Gabriel.

3.2.1.2 Geschäftsentwicklung

Bei den Zivilverfahren kam es zu total 6'175 Eingängen (3'460 deutschsprachige und 2'715 französischsprachige Verfahren). Der Anteil der eingegangenen französischsprachigen Fälle machte 44 % aus. Erledigt wurden 5'929 Zivilverfahren (3'402 deutschsprachige und 2'527 französischsprachige Verfahren). Die Anzahl der noch hängigen Verfahren (1'208 deutschsprachige und 818 französischsprachige Verfahren) entspricht den Erwartungen.

451 Geschäfte wurden beim hiesigen Zwangsmassnahmengericht erledigt (Vorjahr 522). Am Re-

gionalgericht Berner Jura-Seeland stehen 70 % Zivilrichterstellen zur Erledigung der Zwangsmassnahmenverfahren zur Verfügung. Zur Entlastung dieses kleinen Pensums wirkten sämtliche kantonalen Zwangsmassnahmenrichter als ao. Gerichtspräsident für das Zwangsmassnahmengericht Berner Jura-Seeland.

In der Strafabteilung gingen 1'205 Fälle ein (585 deutschsprachige und 620 französischsprachige Verfahren), mithin 3 % mehr als im Vorjahr (1'170 Verfahren). Der Anteil der eingegangenen französischsprachigen Fälle machte 51 % aus (Vorjahr 49 %).

Erledigt wurden 1'157 Verfahren (581 deutschsprachige und 576 französischsprachige; letztere machen 49 % aller erledigten Strafverfahren aus). Besonders unter Druck kam das Kollegialgericht mit 144 erledigten Fällen (72 deutschsprachige / 72 französischsprachige Dossiers). Die noch hängigen 835 Strafverfahren (441 deutschsprachige und 394 französischsprachige) liegen im Rahmen der Erwartungen.

Die Richterkonferenz des Regionalgerichts Berner Jura-Seeland hat sich im Berichtsjahr sechsmal zu einer Sitzung eingefunden. Sie hat unter anderem Gerichtspräsident Maurice Paronitti zuerst als Leiter der Strafabteilung bestätigt und im November als Vorsitzender der Geschäftsleitung für die restliche Dauer der Amtsperiode bis Ende 2019 der Geschäftsleitung des Obergerichts zur Wahl vorgeschlagen.

Der Verkehr mit der Geschäftsstelle Berner Jura funktioniert gut. Die Bedürfnisse derselben werden soweit möglich fristgemäss umgesetzt.

3.2.2 Regionalgericht Emmental-Oberaargau

3.2.2.1 Zusammensetzung

Geschäftsleitung

Urech Peter, Vorsitzender
Dr. iur. Masanti Regula, stellvertretende Vorsitzende
Cavegn Ursina, leitende Gerichtsschreiberin
Baldi Stefania, Ressourcenverantwortliche

Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten

Bärtschi Markus (bis 30.9.2018), Blaser Manuel, Eris-
mann Michael (ab 1.12.2018), Fankhauser Nicole,
Hofer Thomas, Mallepell Muriel, Dr. iur. Masanti
Regula, Richner Roland, Sutter Carole, Urech Peter
und Dr. iur. Zuber Roger.

3.2.2.2 Geschäftsentwicklung

Die Zahl der Eingänge im Bereich Zivilrecht bewegt sich im Rahmen der Vorjahre. Die Verfahren im Strafbereich und beim Zwangsmassnahmengericht haben gegenüber dem Vorjahr abgenommen.

Hinsichtlich der Erledigungen bewegt sich das Regionalgericht Emmental-Oberaargau im Bereich des kantonalen Durchschnitts mit Ausnahme des Zivilrechts, wo die Erledigungsquote darüber liegt.

3.2.2.3 Weiteres

Der Leitbildprozess wurde abgeschlossen. Ein grosser Erfolg war der Tag der offenen Tür am 26. Juni 2018.

3.2.3 Regionalgericht Bern-Mittelland

Das Gesamtgericht ist geografisch auf zwei Standorte verteilt: Der Zivilbereich ist an der Effingerstrasse untergebracht, der Strafbereich im Amtshaus an der Hodlerstrasse. Die Verteilung des Gesamtgerichts auf zwei Standorte ist nicht optimal. Im operativen richterlichen Bereich hat diese Aufteilung aber keine Auswirkungen, da die Aufgabengebiete zwischen Zivil- und Strafbereich klar getrennt sind.

3.2.3.1 Zusammensetzung

Geschäftsleitung

Schaer Christine, Vorsitzende, Leiterin der Strafabteilung
Zwahlen Hans, stellvertretender Vorsitzender, Leiter der Zivilabteilung (bis 30.9.2018)
Hofstetter Judith, stellvertretende Vorsitzende, Leiterin der Zivilabteilung (ab 1.10.2018)
Sanchez Tania, leitende Gerichtsschreiberin
Freiburghaus Sandra, Ressourcenverantwortliche

Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten

Ackermann Alexia (ab 1.12.2018), Bochsler Bettina, Brand Markus, Bratschi Sven, Bruggisser Andreas, Christen Jürg, Corti Andrea, Falkner Anastasia, Gerber Bettina (ab 1.10.2018), Gerber Daniel (bis 28.2.2018), Gerber Hans-Ulrich, Gysi Andrea, Herren Urs, Hofstetter Judith, Huber Rudolf, Krieger Salome, Luginbühl Franziska, Mühlethaler Simone, Müller Martin (bis 31.10.2018), Müller Peter (ab 1.8.2018), Poggio Patric, Rickli Brigitte, Sanwald Katrin, Schaer Christine, Summermatter Daniel, Zwahlen Hans (bis 30.9.2018) und Zürcher Monika.

3.2.3.2 Geschäftsentwicklung

Im Zivilbereich lagen die Eingänge mit 7'907 Verfahren gleich hoch wie in den beiden Vorjahren. Erledigt wurden 7'834 Verfahren.

Im Strafbereich gingen die Eingänge im Vergleich zum Vorjahr etwas zurück (1'103 zu jetzt 1'014). Die Anzahl Anklagen ans Kollegialgericht ging erstmals wieder zurück, diejenige ans Strafeinzelgericht erhöhte sich massiv. Etwas weniger als die Hälfte der Eingänge betrafen Einsprachen gegen Strafbefehle. Erledigt wurden insgesamt 1'032 Fälle.

3.2.3.3 Weiteres

Die Zahlen der Geschäftsentwicklung im Zivilbereich in den letzten Jahren stützen den Eindruck, dass es auch unter der Geltung des neuen Unterhaltsrechts vermehrt zu streitigen Verfahren kommt. Für Laien ist es kaum mehr möglich, eine Unterhaltsberechnung selber zu erstellen. Mangels gefestigter Lehre und Praxis zögern möglicherweise selbst Anwältinnen und Anwälte, ohne Mitwirkung des Gerichts eine Unterhaltsvereinbarung zu erarbeiten. Eventuell bringen ergangene Bundesgerichtsentscheide zu diesen Fragen wieder eine Zunahme des Anteils der Konventionalscheidungen. Unverändert gross bleibt der Aufwand für die Unterhaltsberechnung, einschliesslich der obligatorischen, praktisch aber kaum je relevanten Berechnung der für den gebührenden Unterhalt der Kinder fehlenden Beträge.

Im Strafbereich führen die Landesverweisungen zu einem Mehraufwand. Das Gericht spricht die obligatorische Landesverweisung regelmässig aus. Der Härtefall, d.h. das Absehen von der Landesverweisung gemäss Art. 66a Abs. 2 StGB, bleibt die Ausnahme.

3.2.4 Regionalgericht Oberland

3.2.4.1 Zusammensetzung

Geschäftsleitung

Hiltbold Thomas, Vorsitzender
Meyes Schürch Antonie, stellvertretende Vorsitzende
Fritz Natalie, Gerichtspräsidentin, Leiterin der Strafabteilung
Halder Evelyne, leitende Gerichtsschreiberin
Giovannelli Sylvia, Ressourcenverantwortliche

Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten

Bettler Ronnie, Ehrbar Peter (bis Juni 2018), Friederich Hörr Franziska, Fritz Natalie, Hänni Peter,

Hiltbold Thomas, Meyes Schürch Antonie, Pfänder Baumann Stefanie, Salzmann Eveline, Dr. iur. Sarbach Roland (ab 1. Juli 2018), Santschi Jürg, Wyss Iff Esther, Zbinden Thomas (Leiter Zivilabteilung) und Züllig von Allmen Dorothea.

3.2.4.2 Geschäftsentwicklung

Im Zivilbereich lag der Eingang der Zivilrechtsfälle leicht unter dem Vorjahr. Die strittigen Familienrechtsverfahren beschäftigen das Gericht überdurchschnittlich. Die zeitintensiven ordentlichen und vereinfachten Verfahren haben deutlich zugelegt. Die Gesamtzahl der Pendenzen hat dennoch abgenommen.

Im Strafbereich resultierte ein neuer Rekordeingang. Er betraf einseitig die Zahl der Anklageverfahren und vor allem der Einsprachen auf Strafbefehle. Trotz Rekordeingang konnte auch hier die Zahl der hängigen Hauptdossiers gesenkt werden.

Das Zwangsmassnahmengericht verzeichnete nach dem letztjährigen Rekordjahr einen Rückgang von etwa 12 % und bewältigte damit den zweithöchsten Geschäftseingang seit 2011.

3.2.4.3 Weiteres

Im Rahmen einer internen Reorganisation wurden die Pflichtenhefte nach der Reduktion des Spruchkörpers um eine halbe Richterstelle neu definiert. Zudem war die stark in Anspruch genommene Strafabteilung durch eine Umverteilung der Ressourcen zu verstärken. Das Regionalgericht Oberland verzeichnete das Jahr mit den wenigsten Krankheitsausfällen seit der Justizreform, was sich auf das Leistungsergebnis und die Stimmung positiv niederschlug.

3.3 Regionale Schlichtungsbehörden

3.3.1 Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland

3.3.1.1 Vorsitzende

Lüthi Jean-Jacques, Geschäftsleiter
Fischer Beatrice
Guenat Natascha (Moutier)
Käser Chantal

3.3.1.2 Geschäftsentwicklung

Schlichtungsverfahren

Im Berichtsjahr sind 1'466 Schlichtungsverfahren eingegangen und 111 Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege. Zum zweiten Mal hatten weniger als 500 Fälle zivilrechtliche Streitigkeiten ausserhalb

des Miet- und Arbeitsrechts zum Gegenstand (469 Fälle). Ende Berichtsjahr waren noch 240 Verfahren pendent.

Insgesamt wurden 1'460 Fälle erledigt. 42 % der Verfahren wurden durch Vergleich abgeschlossen, 16 % durch Klagebewilligung. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt 43 Tage. 86 % der Fälle konnten innerhalb von 3 Monaten erledigt werden. Der Anteil der französischsprachigen Verfahren beträgt 35 % und entspricht damit dem Wert der Vorjahre.

Rechtsberatung

Im Berichtsjahr wurden 4'739 Rechtsberatungen erteilt (Vorjahr 5'529), davon 887 im Berner Jura (Vorjahr 862). Insgesamt 40 % der Beratungen erfolgten in französischer Sprache (Vorjahr 40 %). 3'090 der Beratungen betrafen das Mietrecht, 1'649 das Arbeitsrecht.

3.3.2 Schlichtungsbehörde Emmental-Oberaargau

3.3.2.1 Vorsitzende

Ferrari Marco, Geschäftsleiter
Siegrist Minder Martina
Wimmer Dirk

3.3.2.2 Geschäftsentwicklung

Schlichtungsverfahren

Die Eingänge erreichen im Berichtsjahr rund 90 % des Leistungsziels und liegen damit innerhalb der Erwartungen. Bei der durchschnittlichen Verfahrensdauer wurde das Leistungsziel von 60 Tagen mit 53 Tagen erreicht. Die absolut hängigen Verfahren per Ende der Auswertungsperiode erfüllen mit 145 Fällen das mit 150 vorgegebene Leistungsziel.

Die Quote der Klagebewilligungen im Verhältnis zu den Erledigungen liegt bei 13 %. Damit hat die Schlichtungsbehörde Emmental-Oberaargau das Leistungsziel von 20 % erneut übertroffen.

Rechtsberatung

Die Nachfrage nach Rechtsberatungen erreichen mit rund 2'000 nur 80 % des Leistungsziels und liegen damit unter den Erwartungen. Das zusätzliche Angebot von telefonischen Rechtsberatungen an einem Mittag und an einem späteren Nachmittag hatte interessanterweise bereits im Vorjahr keine Zunahme der Nachfrage bewirkt, wobei insbesondere der späte Nachmittag wenig nachgefragt wurde. Aus diesem Grund wurde die telefonische Rechtsberatung des späteren Nachmittags in die

Mittagszeit verschoben (an zwei Tagen bis 12.30 Uhr). Durch Umstrukturierungen wurden diese telefonischen Beratungen zudem durch zusätzliche Personen betreut. Weder die zeitlichen Verschiebungen noch die personellen Verstärkungen führten jedoch zu einem Geschäftsanstieg.

3.3.3 Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland

Die Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland führt neben den Schlichtungsverfahren im Miet-, Arbeits- und übrigen Zivilrecht als einzige Behörde die Verfahren und Rechtsberatungen in gleichstellungsrechtlichen Angelegenheiten für den ganzen Kanton durch (auf Deutsch und Französisch).

3.3.3.1 Vorsitzende

Hubacher Hansjürg, Geschäftsleiter
Egger Scholl Carine
Frech Sibylle
Dr. iur. Graf Irene
Dr. iur. Koller-Tumler Marlis
Leiser Tina

3.3.3.2 Geschäftsentwicklung

Schlichtungsverfahren

Im Jahr 2018 gingen bei der Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland 2'372 Schlichtungsgesuche und 108 Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege ein. Insgesamt wurden 2'388 Gesuche erledigt, davon 45 % durch Vergleich und 16 % durch Klagebewilligung. Die restlichen 39 % verteilten sich auf Rückzüge, Anerkennungen, Entscheide (in Fällen mit einem Streitwert bis zu CHF 2'000.00) sowie angenommene Urteilsvorschläge.

Im Mietrecht war ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen, da der Referenzzinssatz das ganze Jahr über gleich geblieben ist. Die arbeitsrechtlichen Verfahren blieben konstant, während die Verfahren im übrigen Zivilrecht deutlich zugenommen haben.

Das Kindesunterhaltsrecht bringt viel Arbeit mit sich, insbesondere mit Blick auf die Berechnung des Betreuungsunterhalts und die dazu ergangenen ersten Bundesgerichtsurteile. Allerdings konnte eine grosse Zahl der Fälle durch Vergleich erledigt werden.

Rechtsberatung

Im Berichtsjahr wurden 9'702 Rechtsberatungen erteilt davon 4'290 in mietrechtlichen, 5'377 in arbeitsrechtlichen und 35 in gleichstellungsrechtlichen Angelegenheiten. Die Rechtsberatungen erfolgten teils telefonisch, teils mündlich nach Terminabsprache, teils im sogenannten Walk-in-

system, welches von montag- bis donnerstag-nachmittags angeboten und rege genützt wird.

3.3.4 Schlichtungsbehörde Oberland

3.3.4.1 Vorsitzende

von Samson Caroline, Geschäftsleiterin
Bäriswyl Weber Ruth
Frey Thomas

3.3.4.2 Geschäftsentwicklung

Schlichtungsverfahren

Im Jahr 2018 gingen bei der Schlichtungsbehörde Oberland 1'032 Schlichtungsgesuche ein (Vorjahr 1'136). Insgesamt wurden 1'028 Gesuche erledigt (Vorjahr 1'120), davon 44 % durch Vergleich (Vorjahr 43 %) und 21 % durch Klagebewilligung (Vorjahr 16 %). Die verbleibenden 35 % verteilten sich auf Rückzüge, Anerkennungen, Entscheide (bis zu einem Streitwert von CHF 2'000.00) sowie nicht abgelehnte Urteilsvorschläge. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug 59 Tage (Vorjahr 57 Tage).

Rechtsberatung

Die Zahl der Rechtsberatungen (persönliche Beratungstermine oder telefonische Rechtsberatungen) nahm mit 2'538 Beratungen im Vergleich zu 2'799 Beratungen im Vorjahr leicht ab.

Die Obergerichtspräsidentin



Annemarie Hubschmid Volz

Der Generalsekretär

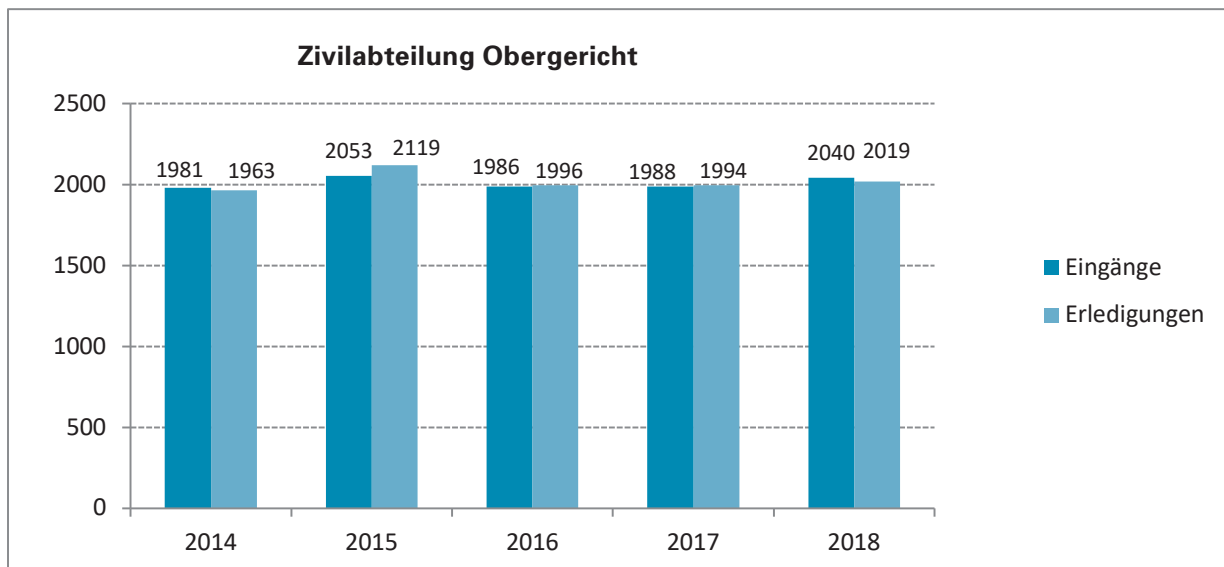


Dr. Markus Roth

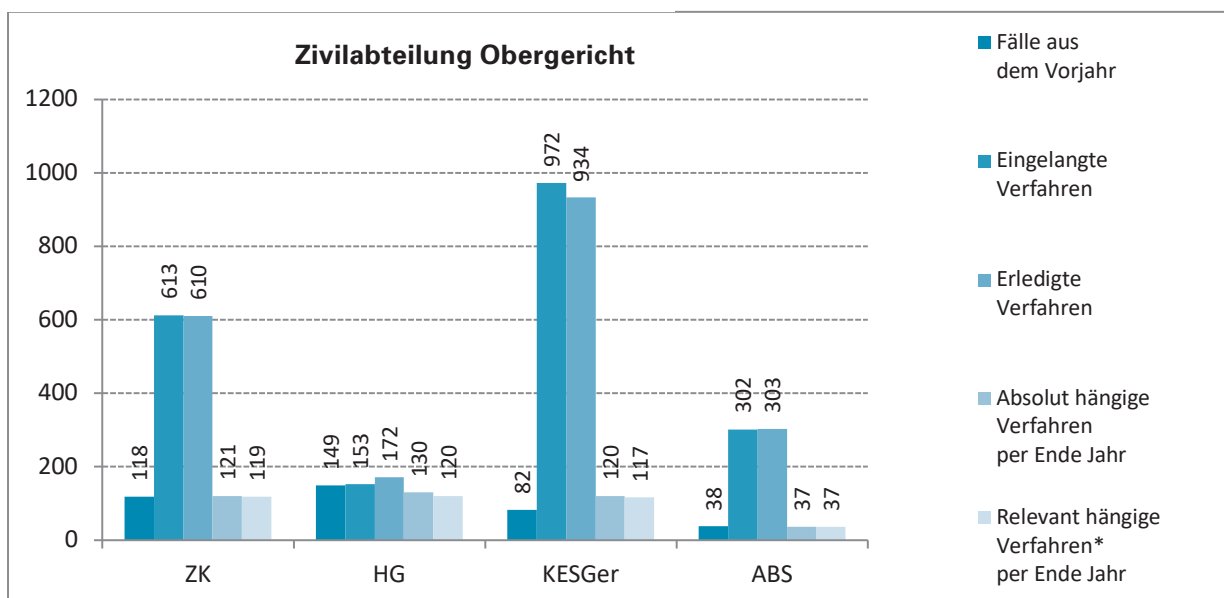
Obergericht

Zivilabteilung

Übersicht Eingänge und Erledigungen insgesamt 2014–2018



Jahreszahlen 2018 (je Einheit)



* ohne sistierte Verfahren

Abkürzungen:

ZK = Zivilkammern

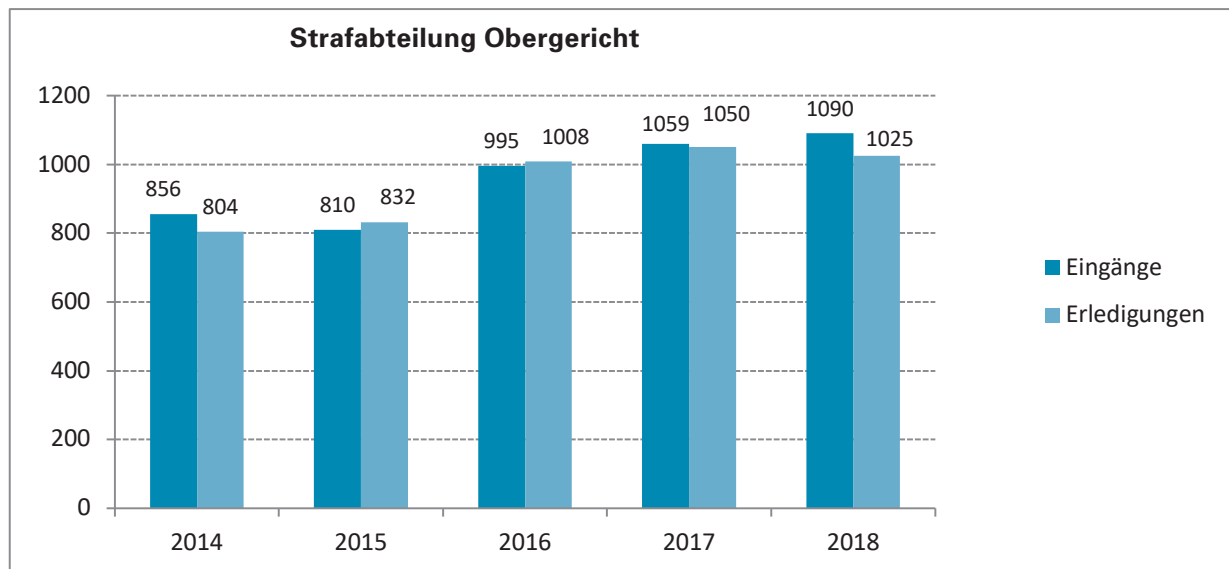
HG = Handelsgericht

KESGer = Kindes- und Erwachsenenschutzgericht

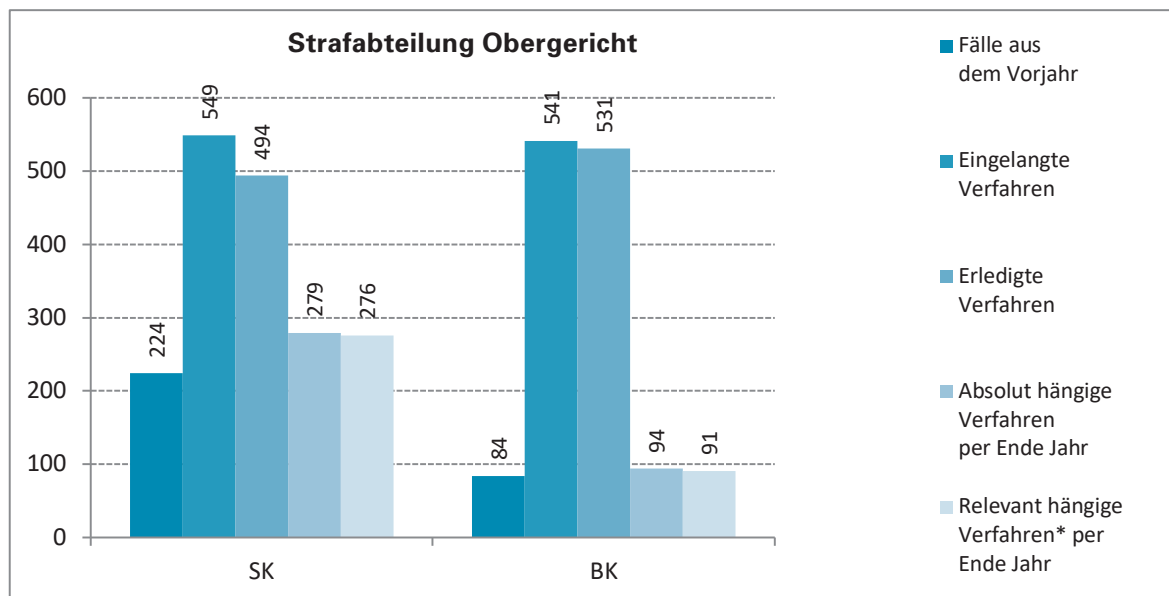
ABS = Aufsichtsbehörde in Betreibungs- und Konkursachen

Strafabteilung

Übersicht Eingänge und Erledigungen insgesamt 2014–2018



Jahreszahlen 2018 (je Einheit)



* ohne sistierte Verfahren

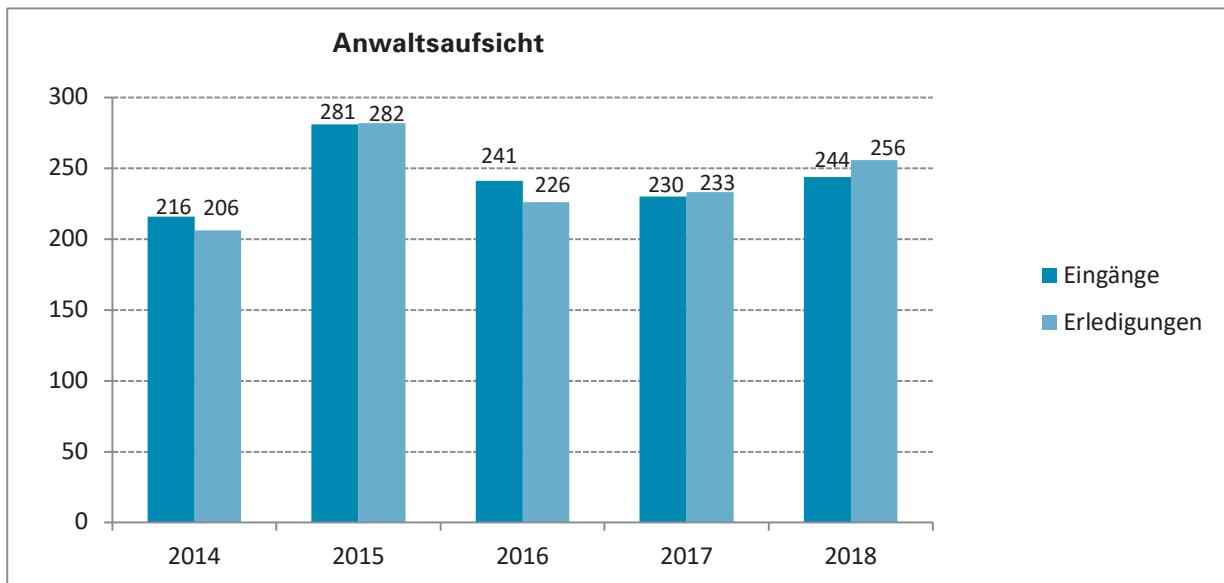
Abkürzungen:

SK = Strafkammern

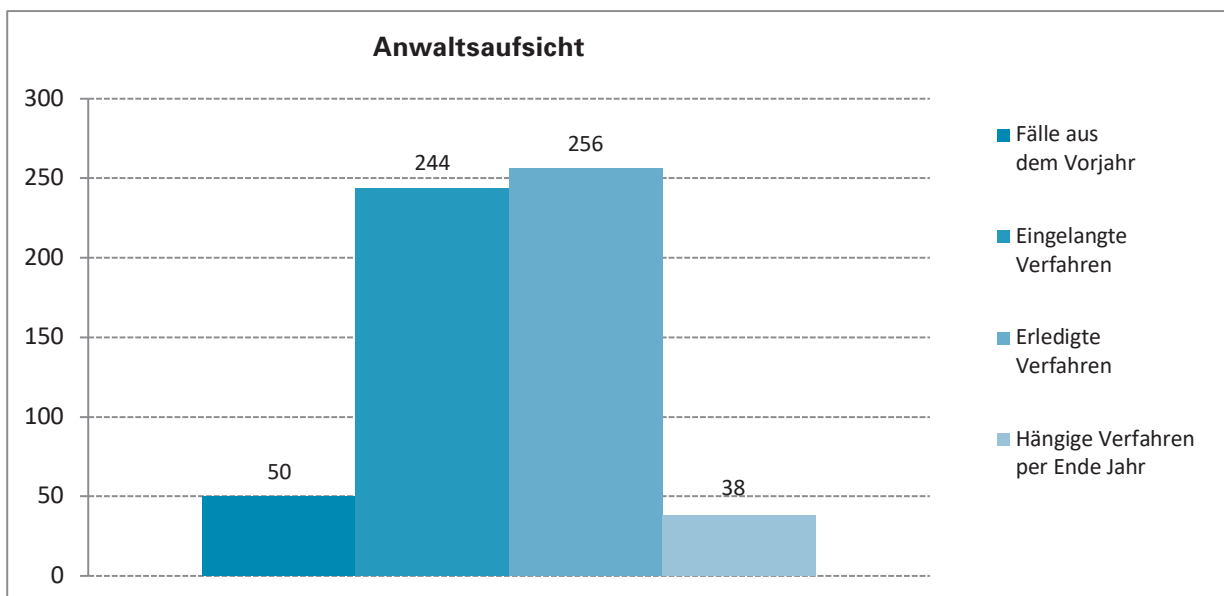
BK = Beschwerdekammer

Anwaltsaufsicht

Übersicht Eingänge und Erledigungen 2014–2018

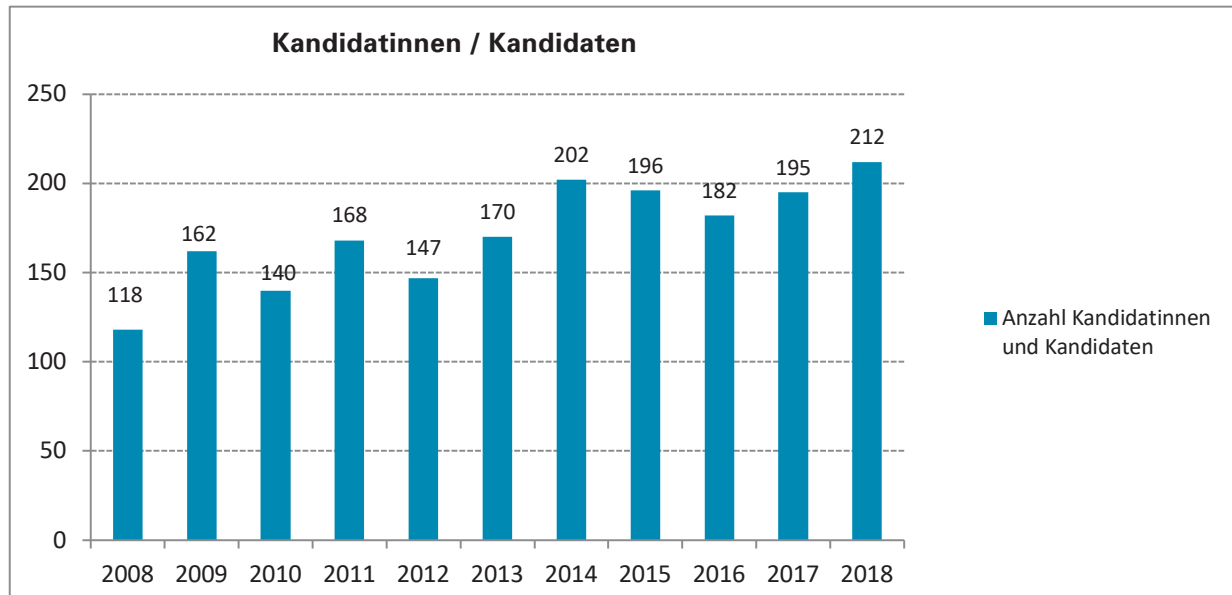


Jahreszahlen 2018

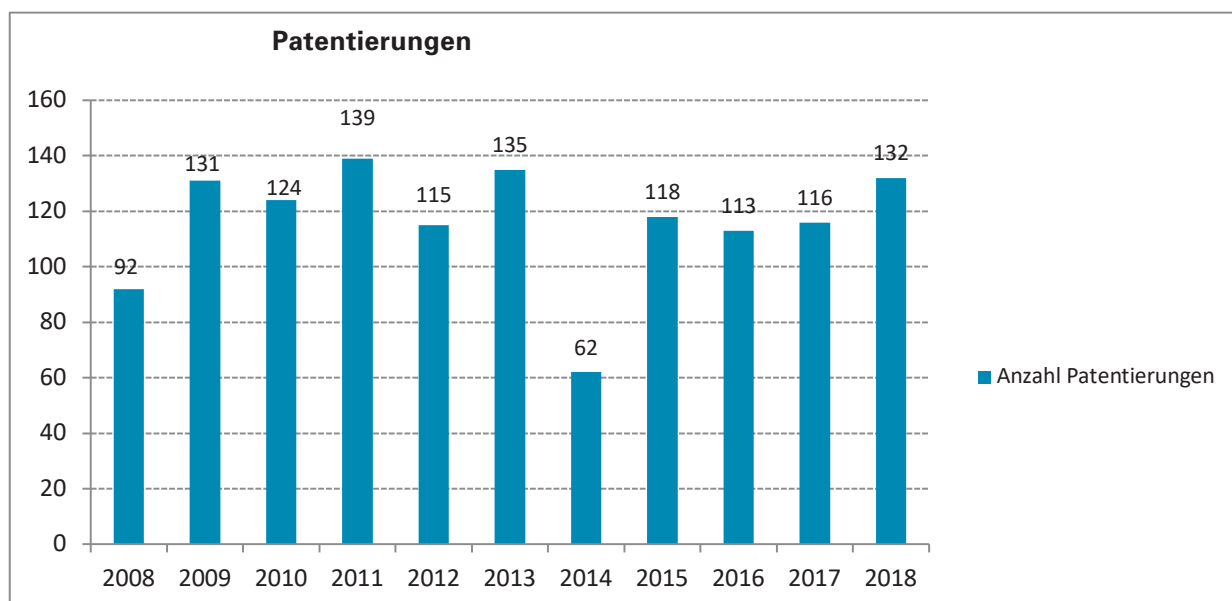


Anwaltsprüfungen

Übersicht Anzahl Kandidatinnen und Kandidaten 2008–2018



Übersicht Anzahl Patentierungen 2008–2018

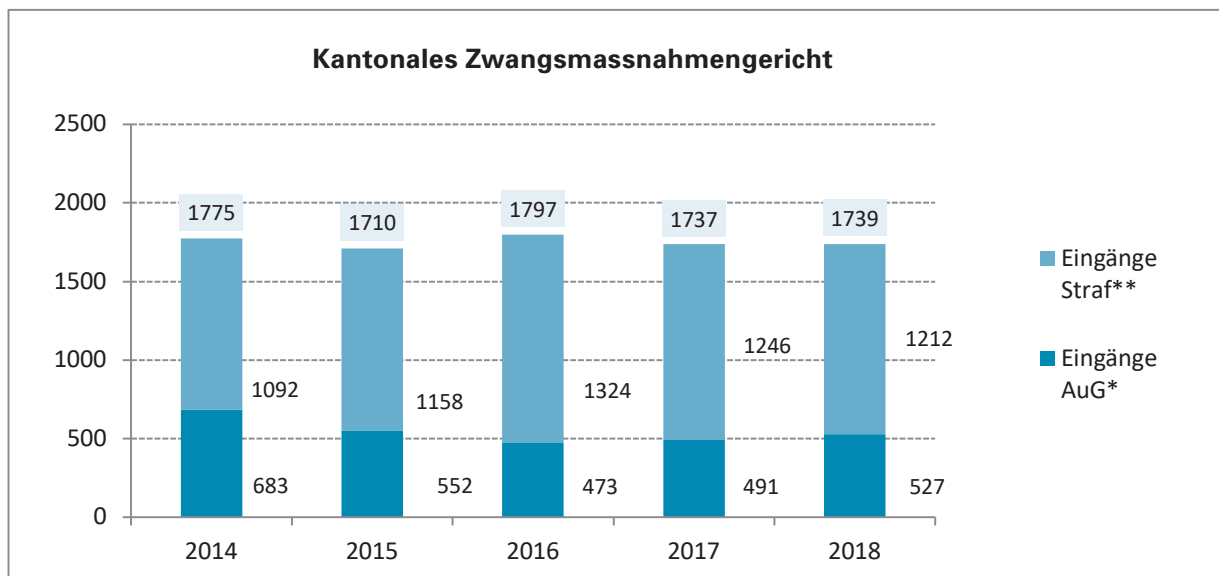


Hinweis: Die APV-Revision führte zu einer Verschiebung der Prüfungsdaten, es gab deshalb 2014 nur eine Patentierungsfeier.

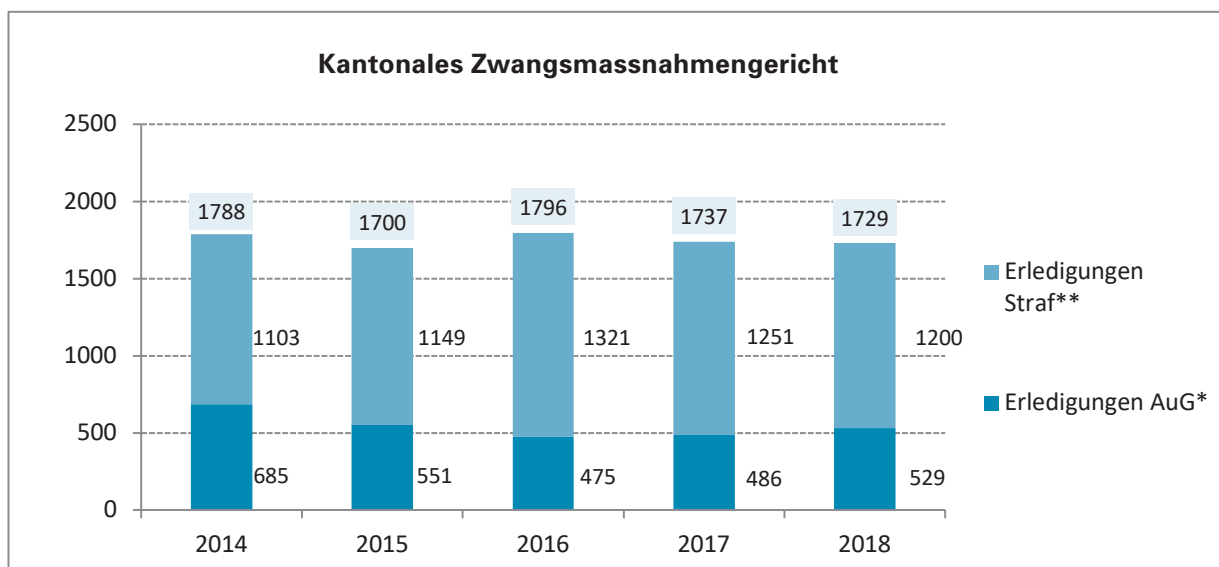
Kantonale erstinstanzliche Gerichte

Kantonales Zwangsmassnahmengericht

Übersicht Eingänge 2014–2018

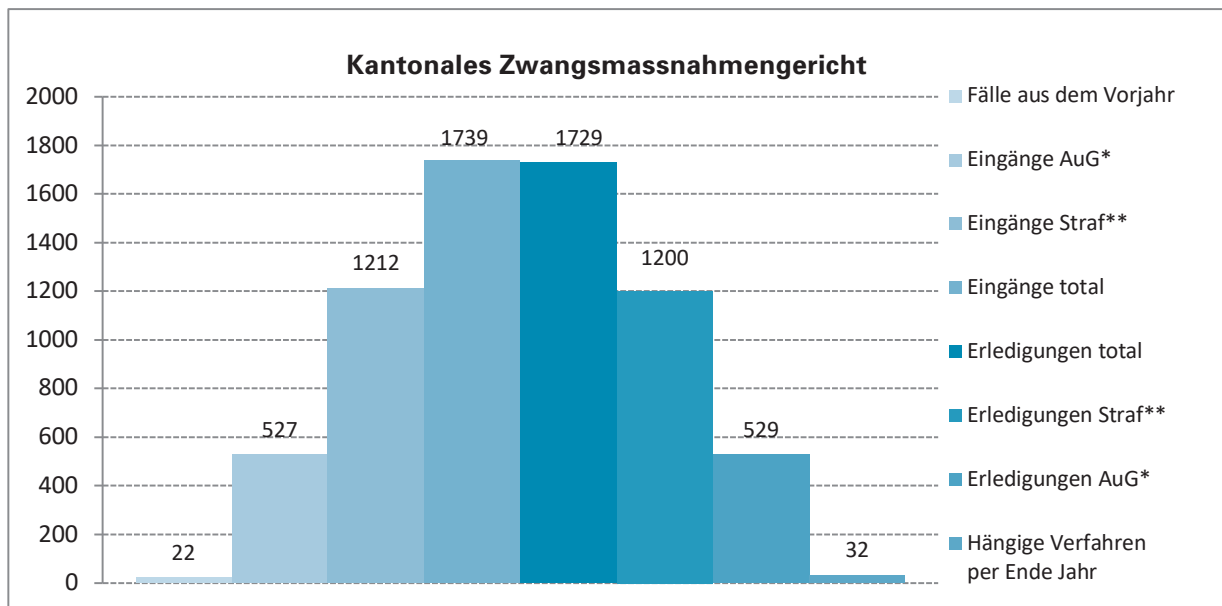


Übersicht Erledigungen 2014–2018



* AuG = Ausländergesetz

** Straf = Strafprozessordnung (regional, kanton und Bund), Polizeigesetz und Diverses

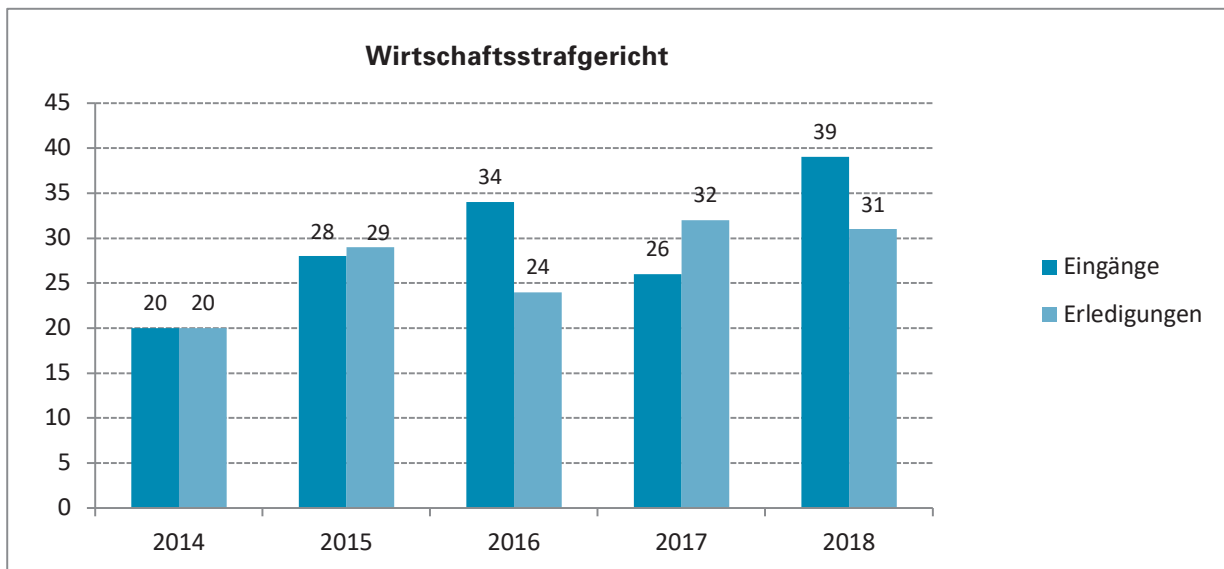


* AuG = Ausländergesetz

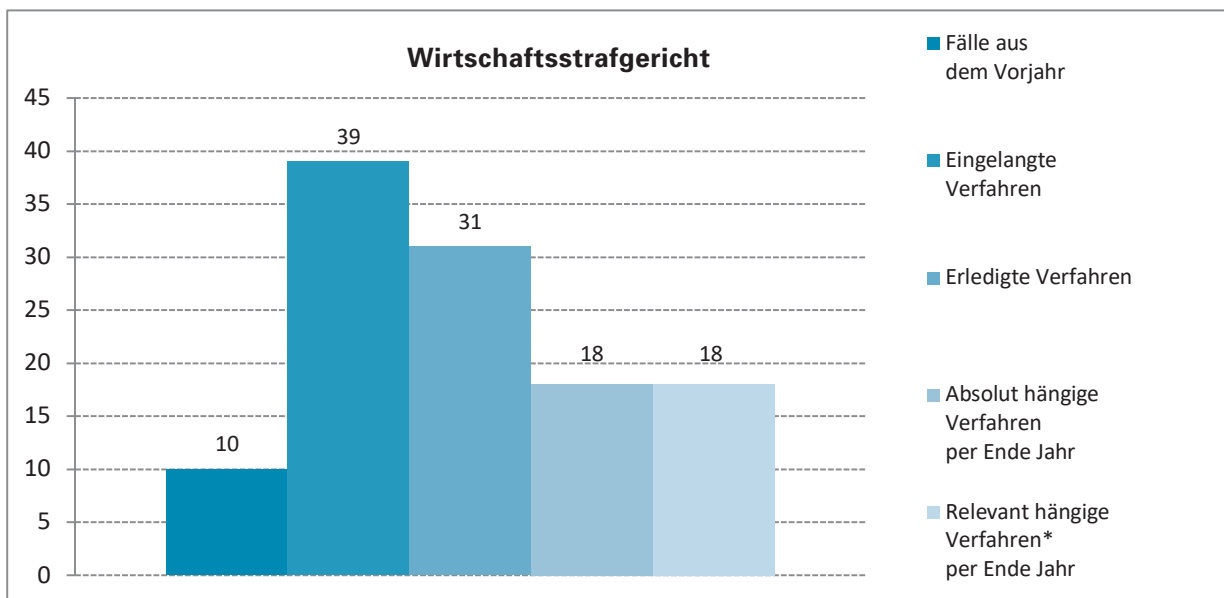
** Straf = Strafprozessordnung (regional, kantonale und Bund), Polizeigesetz und Diverses

Wirtschaftsstrafgericht

Übersicht Eingänge und Erledigungen 2014–2018



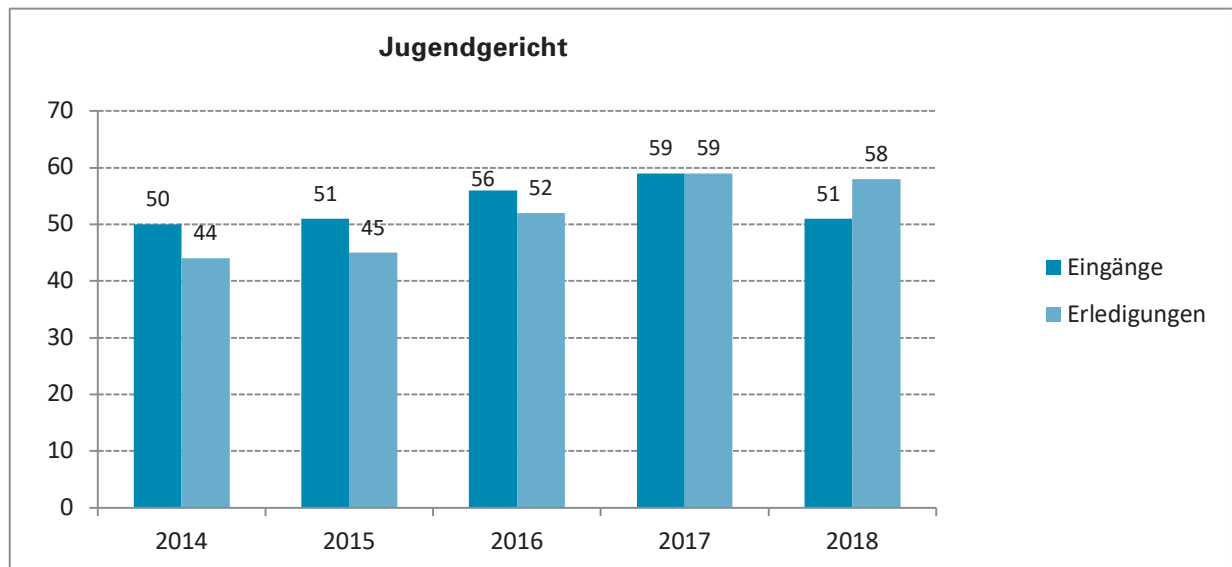
Jahreszahlen 2018



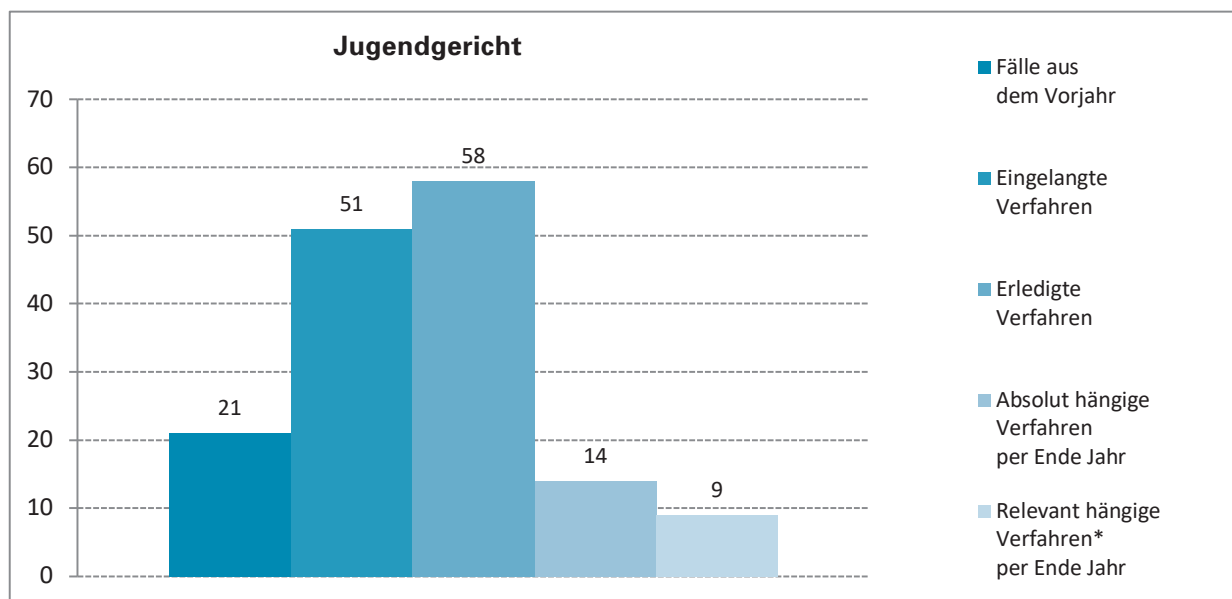
* ohne sistierte Verfahren

Jugendgericht

Übersicht Eingänge und Erledigungen 2014–2018



Jahreszahlen 2018

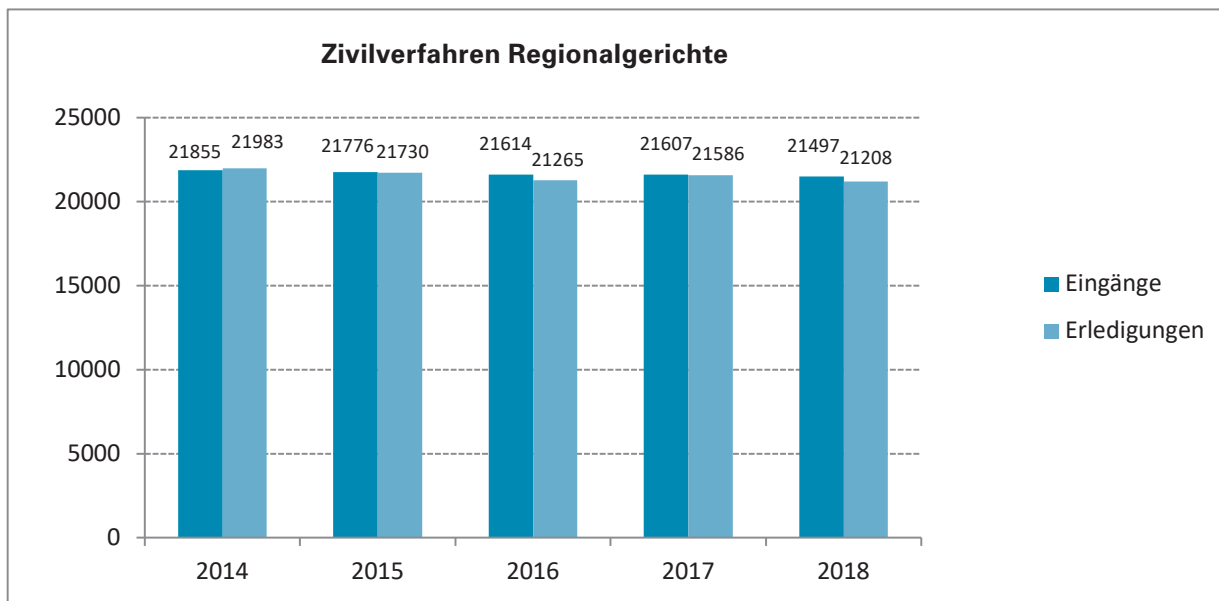


* ohne sistierte Verfahren

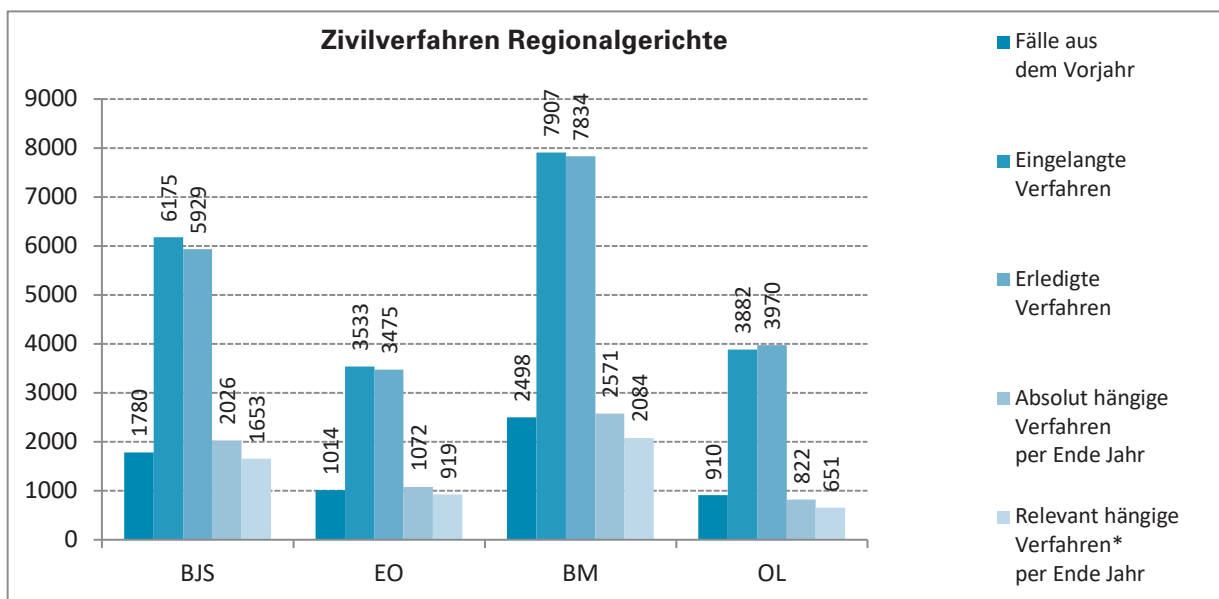
Regionalgerichte

Zivilverfahren

Übersicht Eingänge und Erledigungen insgesamt 2014–2018



Jahreszahlen 2018 (je Region)



* ohne sistierte Verfahren

Abkürzungen:

BJS = Regionalgericht Berner Jura-Seeland

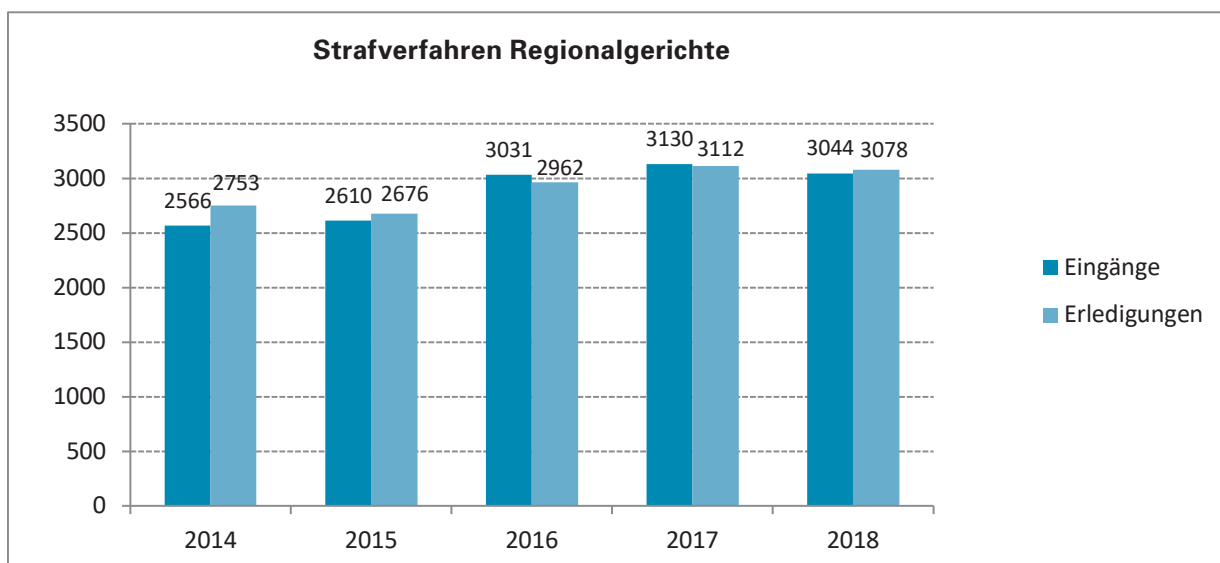
EO = Regionalgericht Emmental-Oberaargau

BM = Regionalgericht Bern-Mittelland

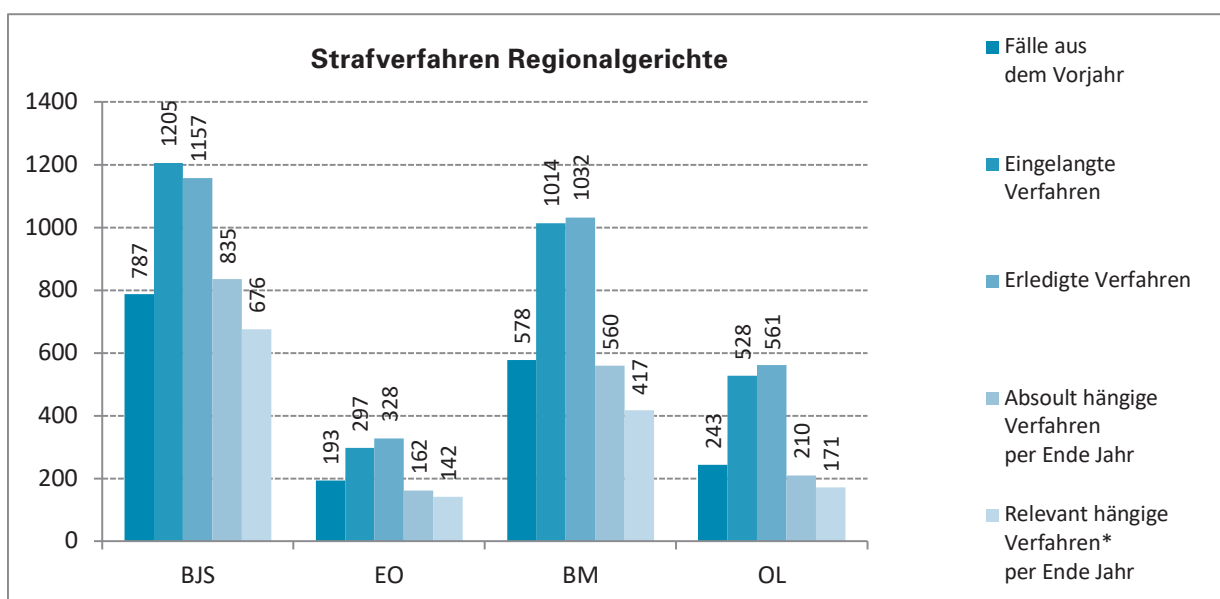
OL = Regionalgericht Oberland

Strafverfahren

Übersicht Eingänge und Erledigungen insgesamt 2014–2018



Jahreszahlen 2018 (je Region)



* ohne sistierte Verfahren

Abkürzungen:

BJS = Regionalgericht Berner Jura-Seeland

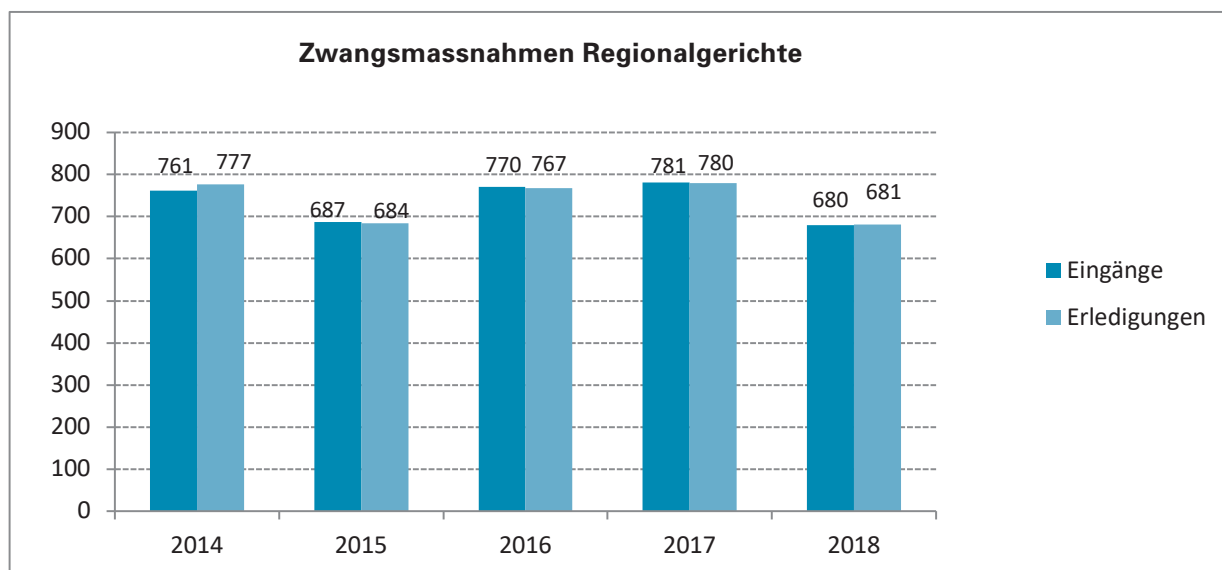
EO = Regionalgericht Emmental-Oberaargau

BM = Regionalgericht Bern-Mittelland

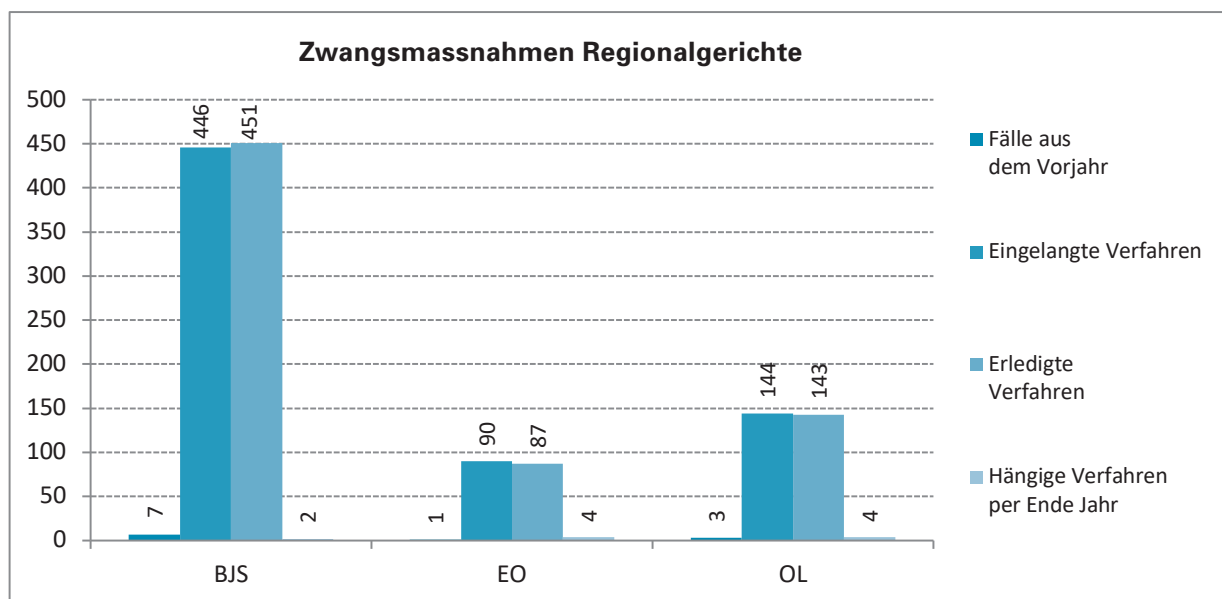
OL = Regionalgericht Oberland

Zwangsmassnahmen

Übersicht Eingänge und Erledigungen insgesamt 2014–2018



Jahreszahlen 2018 (je Region)



Bemerkung: Die Region Bern-Mittelland ist im kantonalen Zwangsmassnahmengericht integriert.

Abkürzungen:

BJS = Regionalgericht Berner Jura-Seeland

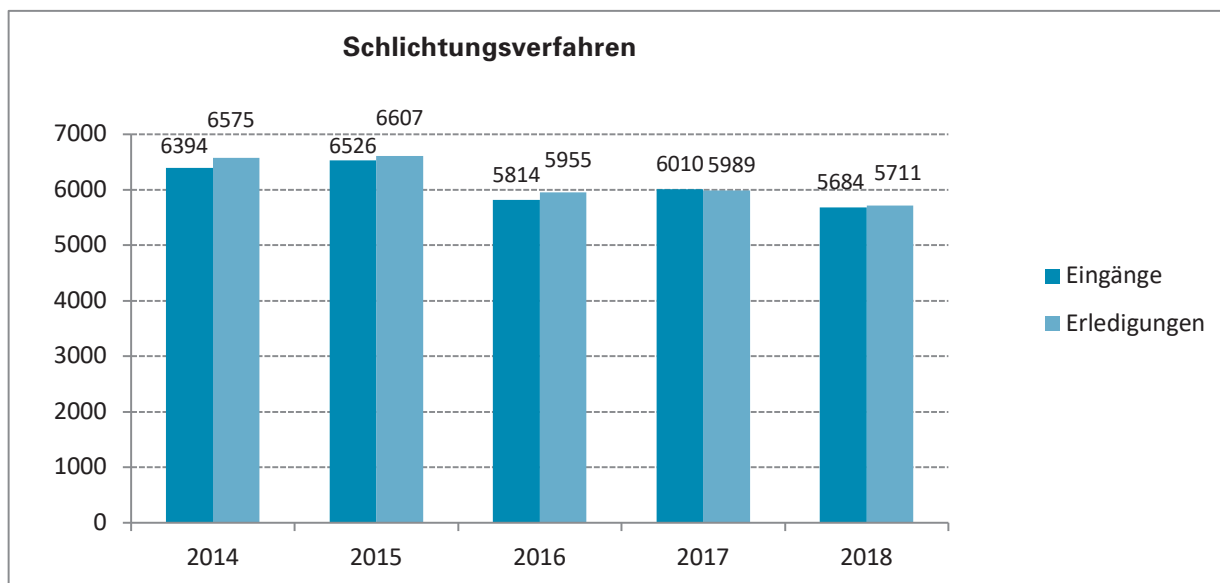
EO = Regionalgericht Emmental-Oberaargau

OL = Regionalgericht Oberland

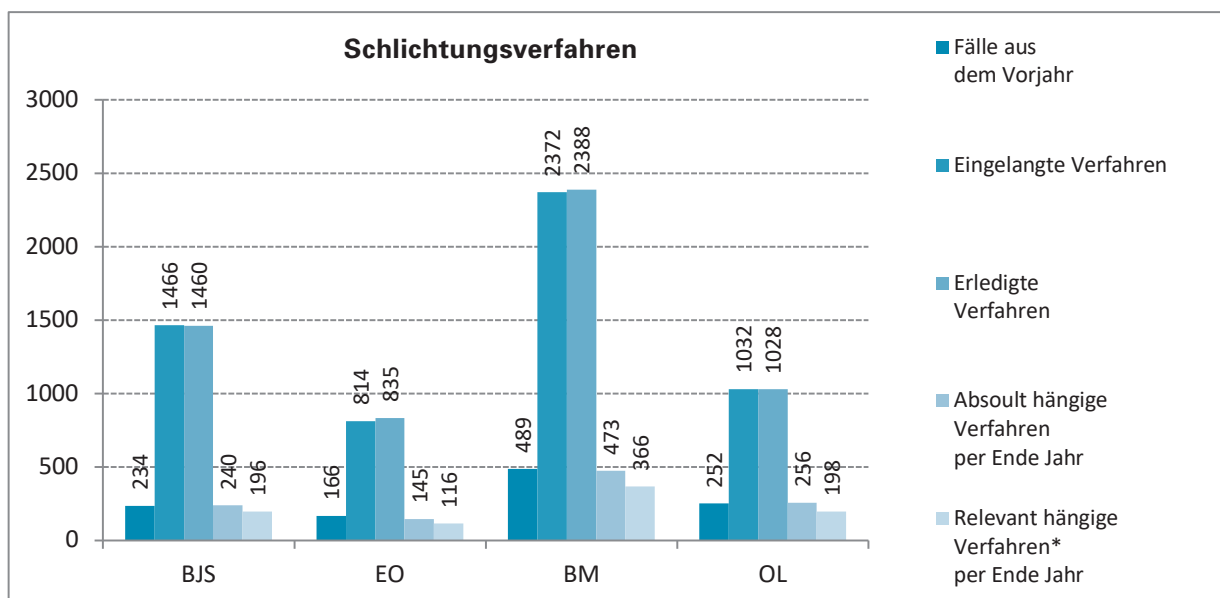
Schlichtungsbehörden

Schlichtungsverfahren

Übersicht Eingänge und Erledigungen insgesamt 2014–2018



Jahreszahlen 2018 (je Region)



* ohne sistierte Verfahren

Abkürzungen:

BJS = Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland

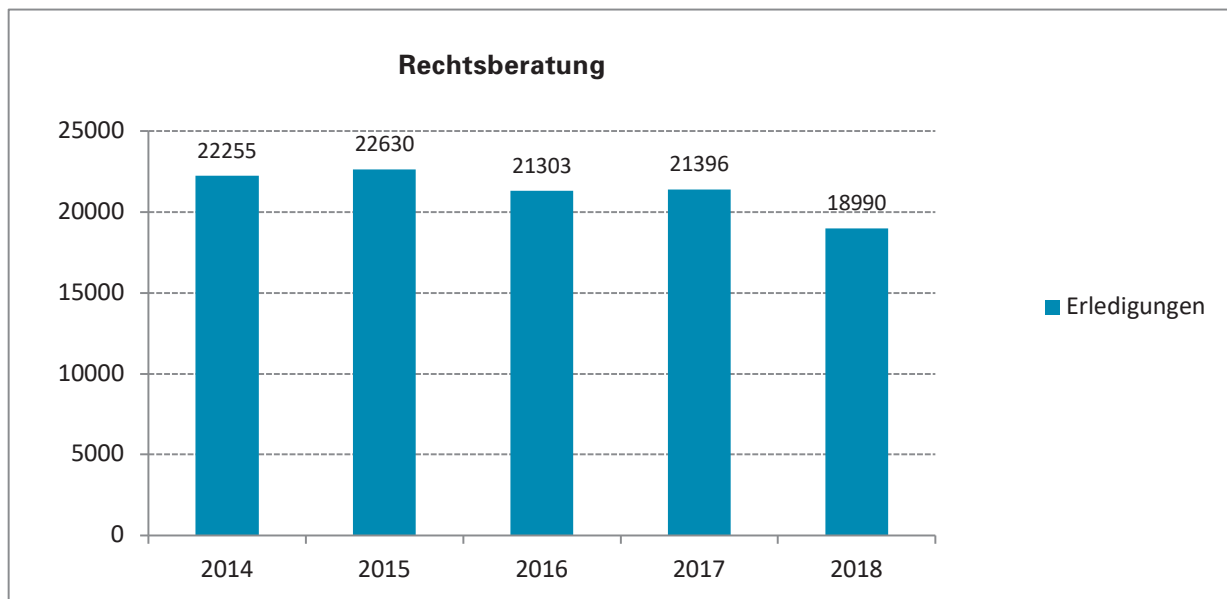
EO = Schlichtungsbehörde Emmental-Oberaargau

BM = Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland

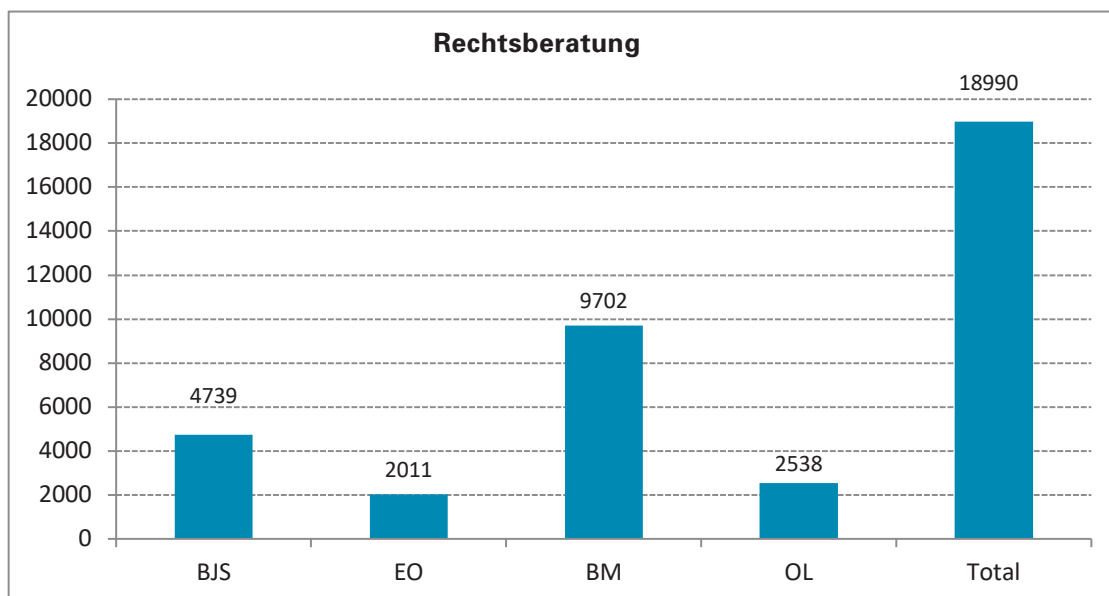
OL = Schlichtungsbehörde Oberland

Rechtsberatung

Übersicht Erledigungen insgesamt 2014–2018



Jahreszahlen 2018 (Erledigungen je Region)



Abkürzungen:

BJS = Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland

EO = Schlichtungsbehörde Emmental-Oberaargau

BM = Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland

OL = Schlichtungsbehörde Oberland

Verwaltungsgerichtsbarkeit

Inhaltsverzeichnis **Verwaltungsgericht**

1	Verwaltungsgericht	67
2	Andere verwaltungsunabhängige Justizbehörden	81

1.1 Einleitung

Im Laufe des Geschäftsjahres sind beim Verwaltungsgericht 1'628 (Vorjahr: 1'465) neue Fälle eingegangen, 1'381 (1'627) Fälle wurden erledigt und 1'027 (780) auf das Folgejahr übertragen. Diese Zahlen beinhalten weder Gesuchsverfahren noch Verfügungen oder Entscheide zu prozessleitenden Fragen (z.B. vorsorgliche Massnahmen und unentgeltliche Rechtspflege); diese werden, anders als in der Zivilgerichtsbarkeit, nicht als separate Verfahren ausgewiesen. Im Verwaltungsrecht (deutsch und französisch, einschliesslich individuelle Sozialhilfe) ist die Zahl der Neueingänge mit 466 (354) gegenüber 2017 um 31.6 Prozent gestiegen (2017 Abnahme von 4,8 %). Im Sozialversicherungsrecht (deutsch und französisch) hat die Zahl der neu eingegangenen Fälle mit 1'162 (1'111) gesamthaft um 4,6 Prozent zugenommen (2017 Abnahme von 13,2 %). Für Einzelheiten sei auf die Abschnitte zur VRA, SVA und CAF verwiesen.

Dem Verwaltungsgericht obliegen parallel zum Kerngeschäft die Vorbereitung seines Voranschlags sowie die Rechnungsführung, der Rechnungsabschluss und die damit verbundene Berichterstattung. Es ist weiter verantwortlich für die Administration der gesamten Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 11 GSOG). Hinzu kommt die Aufsicht über die übrigen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden, d.h. über die Steuerrekurskommission, die Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern, die Enteignungsschätzungskommission sowie die Bodenverbesserungskommission (Art. 13 GSOG). Zudem war das Verwaltungsgericht wiederum mit zahlreichen Vernehmlassungen und der Mitwirkung in Fachgremien an der sog. begleitenden Rechtsetzung des Kantons beteiligt. Schliesslich wurde es stark durch die Justizleitung beansprucht, zumal der Präsident auch im Berichtsjahr zugleich als deren Vorsitzender geamtet hat.

1.2 Zusammensetzung des Gerichts

Das Gericht setzt sich aus 20 Richterinnen und Richtern sowie zwei französischsprachigen nebenamtlichen Richtern zusammen.

Geschäftsleitung (Präsidialperiode 2017–2019)

Müller Thomas, Dr. iur., Fürsprecher, Präsident des Verwaltungsgerichts
Schwegler Ivo, Dr. iur., Fürsprecher, Vizepräsident des Verwaltungsgerichts und Abteilungspräsident
Burkhard Robert, Fürsprecher, Abteilungspräsident
Rolli Bernard, Prof., Fürsprecher, Abteilungspräsident
Bloesch Jürg, Fürsprecher, Generalsekretär

Verwaltungsrechtliche Abteilung (730 %)

	im Amt seit
Burkhard Robert, Fürsprecher, Abteilungspräsident	2006
Arn De Rosa Bettina, Fürsprecherin	2004
Daum Michel, Fürsprecher	2011
Häberli Thomas, Fürsprecher	2009
Herzog Ruth, Dr. iur., Fürsprecherin	1999
Keller Peter M., Dr. iur., Fürsprecher	2005
Müller Thomas, Dr. iur., Fürsprecher	2004
Steinmann Esther, Fürsprecherin	2003

Sozialversicherungsrechtliche Abteilung (930 %)

	im Amt seit
Schwegler Ivo, Dr. iur., Fürsprecher, Abteilungspräsident	2005
Ackermann Thomas, Dr. iur., Fürsprecher	2006
Fuhrer Ruth, Fürsprecherin	1998
Furrer Erik, Rechtsanwalt, LL.M. (ab 1. März)	2018
Grütter Daniel, Fürsprecher (bis 31. Oktober)	1999
Knapp Beat, Fürsprecher	2001
Kölliker Jürg, Fürsprecher	2009
Loosli Urs, Fürsprecher	2014
Matti Walter, Fürsprecher und Notar (bis 28. Februar)	2003
Scheidegger Jürg, Fürsprecher	2002
Schütz Peter, Fürsprecher	1999

Abteilung für französischsprachige Geschäfte (190 % ohne Ersatzrichter)

	im Amt seit
Rolli Bernard, Prof., Fürsprecher, Abteilungspräsident	1988
Meyrat Neuhaus Claire, Fürsprecherin	2003

Ersatzrichter

Moeckli Michel, Fürsprecher	1998
Tissot-Daguette Christophe, Fürsprecher	2015

1.3 Gerichtsorganisation

1.3.1 Präsident

Der Präsident des Verwaltungsgerichts sorgt für den ordnungsgemässen Geschäftsgang der Verwaltungsgerichtsbarkeit und steht den Organen der Gerichtsleitung vor; er vertritt das Gericht nach aussen. Dr. Thomas Müller ist seit dem 1. Januar 2014

Präsident des Verwaltungsgerichts. Er wurde vom Grossen Rat für eine zweite Amtsperiode (2017–2019) als Präsident des Verwaltungsgerichts wiedergewählt. Parallel dazu übt er weiterhin den Vorsitz der Justizleitung aus.

1.3.2 Plenum

Das Plenum des Verwaltungsgerichts setzt sich aus allen hauptamtlichen Richterinnen und Richtern zusammen. Es ist von Gesetzes wegen für die Geschäfte von grundlegender Bedeutung, den Erlass von Reglementen sowie bestimmte Wahlen und Anstellungen zuständig.

Das Plenum hat im Geschäftsjahr zweimal ordentlich und einmal ausserordentlich (3) getagt. Der Präsident hat jeweils über aktuelle Geschäfte und Projekte der Justizleitung und der Geschäftsleitung sowie – soweit für das Verwaltungsgericht von Interesse – des Grossen Rates und des Regierungsrats orientiert. An seiner ersten Sitzung im Januar hat das Plenum den Tätigkeitsbericht für das Jahr 2017 verabschiedet sowie die Liste der Nebenbeschäftigungen der Richterinnen und Richter zu Handen der Justizkommission zur Kenntnis genommen sowie in der Person von Verwaltungsrichter Loosli einen zusätzlichen neutralen Vorsitzenden des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten gewählt. An der ausserordentlichen Sitzung vom Herbst wurde schliesslich die Stellungnahme zu den Bewerbungen für die Nachfolge von Verwaltungsrichter Daniel Grütter, der Ende Oktober 2018 in den Ruhestand getreten ist, zu Handen der Justizkommission verabschiedet.

1.3.3 Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist verantwortlich für die Gerichtsverwaltung und zuständig für alle Angelegenheiten, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind. Sie hat im Berichtsjahr an zwölf (12) ordentlichen Sitzungen die anstehenden und in ihre Kompetenz fallenden Fragen behandelt und entschieden sowie die in die Kompetenz des Plenums fallenden Geschäfte für die Plenarsitzungen vorbereitet und Stellungnahmen zu Geschäften der Justizleitung abgegeben. Sie hat die jährlichen Ressourcenvereinbarungen mit den übrigen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden genehmigt, die Quartalsberichterstattungen erörtert und zur Kenntnis genommen, die in ihre Kompetenz fallenden Personalgeschäfte (Anstellungen, Mitarbeiterbeurteilungen, individueller Gehaltsanstieg, Leistungsprämien usw.) behandelt und diverse organisatorische und betriebliche Fragen (z.B. die Arbeitsplatzgestaltung [Home-Office, zweiter Bildschirm] oder die Sicherheit) geregelt. Die Ge-

schäftsleitung hat sich im Herbst auf Einladung der Justizleitung zu einem Austausch mit derselben und den Geschäftsleitungen des Obergerichts und der Generalstaatsanwaltschaft getroffen. Ausserordentliche Sitzungen waren in diesem Jahr keine notwendig (0).

1.3.4 Generalsekretariat

Das Generalsekretariat nimmt die Gerichtsverwaltung wahr und unterstützt die Organe der Gerichtsleitung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Es ist zuständig für das Personal-, Finanz- und Rechnungswesen sowie die Infrastruktur des Verwaltungsgerichts vorbehaltlich der Zuständigkeiten der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung. Seit 2017 sind die administrativen Aufgaben der gesamten Verwaltungsgerichtsbarkeit beim Generalsekretariat des Verwaltungsgerichts zentralisiert. Das Generalsekretariat setzt die Beschlüsse der Geschäftsleitungen der übrigen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden um. Die Gesuche um Erlass der Gerichtsgebühren haben von zwei im Vorjahr auf neun im Geschäftsjahr wieder zugenommen. Das Generalsekretariat hat im Berichtsjahr ein Erlassgesuch teilweise gutgeheissen und sieben Gesuche abgewiesen. Ein Gesuch wurde zurückgezogen und die Gerichtsgebühren beglichen.

1.4 Geschäftsentwicklung

1.4.1 Verwaltungsrechtliche Abteilung (VRA)

Im Berichtsjahr gingen 399 (309) Beschwerden, Klagen und Appellationen ein. Die Neueingänge haben damit gegenüber dem Vorjahr um 29 Prozent zugenommen. Ein wesentlicher Teil der Mehreingänge (40 Fälle) ist auf die Rückübertragung des Rechtsgebiets der Sozialhilfe von der SVA auf die VRA zurückzuführen. Im Übrigen haben die Geschäftszahlen vor allem im Bau- und Planungsrecht sowie im Ausländerrecht wieder zugenommen. Die Zahl der Neueingänge entspricht damit wieder der hohen Geschäftslast in den Jahren 2012 und 2013.

Die Pendenzen sind infolge der vielen Neueingänge auf 251 (203) Fälle angestiegen. Die Anzahl Erledigungen blieb fast unverändert und beträgt 351 (357) Fälle.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug 7,3 (10,2) Monate. 50,1 Prozent der Fälle (42,9 %) wurden in weniger als sechs Monaten, 80,6 Prozent (68,1 %) in weniger als einem Jahr und 90,9 Pro-

zent (84,3 %) in weniger als 18 Monaten erledigt. Diese Durchschnittswerte sind in ihrer Aussagekraft allerdings insoweit zu relativieren, als alle bereits im Rahmen der Eingangsinstruktion erledigten Fälle sowie jene, welche oft nur einige wenige Wochen hängig sind (z.B. Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht), die durchschnittlichen Verfahrensdauern stark verkürzen. «Normale» Verfahren haben im Berichtsjahr teilweise deutlich länger gedauert, als aufgrund der angegebenen Durchschnittswerte zu schliessen wäre.

Von den Ende 2018 hängigen 251 (203) Geschäften waren sieben (9) sistiert. Von den nicht sistierten 244 (194) Geschäften waren zehn (10) älter als 18 Monate.

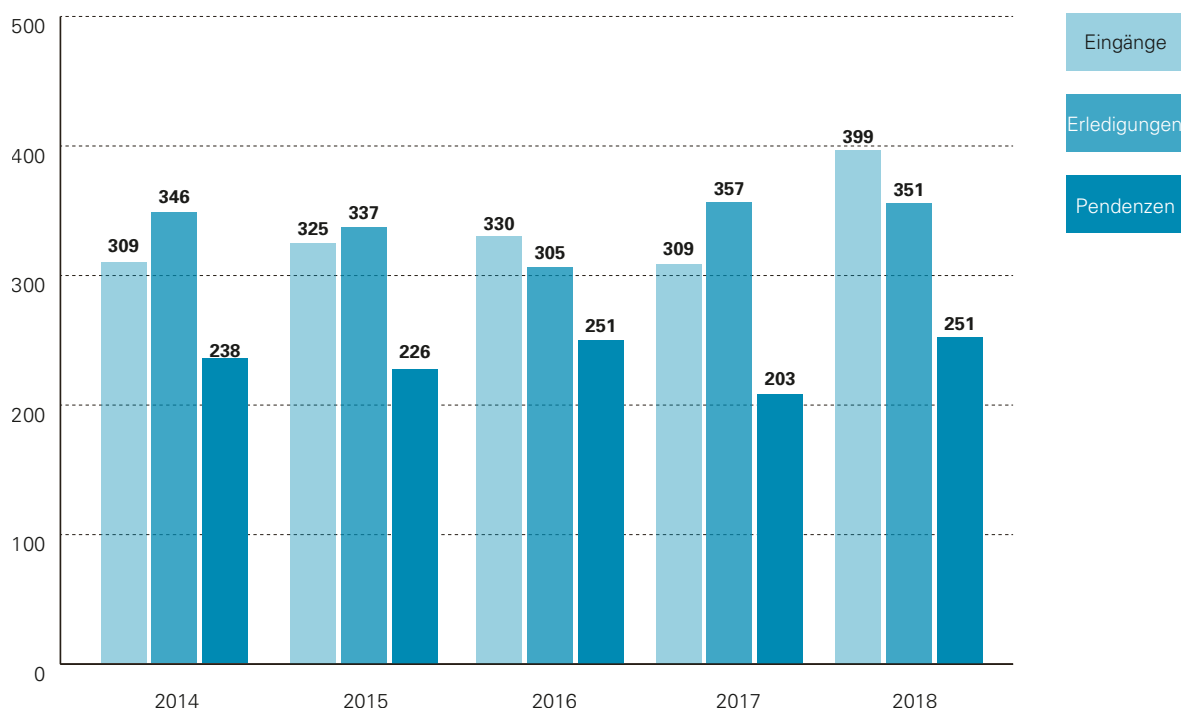
Von den 351 erledigten Fällen konnten 47 bzw. 13,4 Prozent (62 Fälle bzw. 17,4 %) ohne Urteil abgeschlossen werden (infolge Vergleichs, Rückzugs, Abstands, Gegenstandslosigkeit oder einfacher Weiterleitung), allerdings oft erst nach erheblichem Prozessaufwand (Parteiverhandlungen, Einholen von Gutachten, Durchführen von Augenscheinen usw.). Kompetenzkonflikt war einer (0) zu beurteilen. Von den 303 (295) mit Urteil abgeschlossenen Fällen (ohne Kompetenzkonflikte) wurden fünf (8) in der Fünferkammer, 127 (163) in der Dreierkammer, 17 (13) in der Zweierkammer und 154 (111) einzelrichterlich entschieden. 57 (63) der mit Urteil abgeschlossenen Beschwerden, Klagen oder Appellationen wurden ganz oder teilweise gutgeheissen. Im Berichtsjahr erging zudem

eine (0) Kassation von Amtes wegen. Die Guttheissungs- bzw. Aufhebungsquote beläuft sich damit gemessen an allen mit Urteil erledigten Fällen auf 19,1 Prozent, was leicht unter dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre von 20,3 Prozent liegt (2017: 21,4 %, 2016: 16,6 %, 2015: 23,8 %, 2014: 20,4 %). Die übrigen Rechtsmittel wurden abgewiesen (178 [193]) oder es wurde auf sie nicht eingetreten (67 [39]).

Im Jahr 2018 fand eine (2) öffentliche Urteilsberatung statt. Öffentliche Verhandlung im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (SR 0.101) wurde keine (9) durchgeführt. In vier (6) Fällen wurde eine Instruktionsverhandlung abgehalten.

Drei Mitglieder der VRA wirkten abwechselungsweise in der Abteilung für französischsprachige Geschäfte bei den Fällen aus den Gebieten des Verwaltungsrechts mit.

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 82 (104) Urteile beim Bundesgericht angefochten. Die Beschwerdequote liegt damit gemessen an den erledigten Fällen bei 23,4 Prozent (29,1 %). Im Berichtsjahr behandelte das Bundesgericht 86 (82) Beschwerden gegen Urteile der VRA. Es wurden 15 (6) Beschwerden ganz und zwei (2) Beschwerden teilweise gutgeheissen; die übrigen wurden abgewiesen oder durch Nichteintreten bzw. Abschreibungsverfügung erledigt. Die im Vergleich zu den Vorjahren hohe Guttheissungsquote ist darauf zurückzuführen, dass das Bundesgericht mit Urteil vom 12. November 2018 zwölf Beschwerden be-



treffend die Uferschutzplanung «Wohlensee-Inselrainbucht» gutgeheissen hat. Ende 2018 waren 51 (54) Beschwerden gegen Urteile der VRA beim Bundesgericht hängig.

In acht (10) Abteilungskonferenzen wurden organisatorische, personelle und rechtliche Angelegenheiten besprochen und entschieden.

Die VRA hat im Berichtsjahr 17 (16) der vom Gericht verabschiedeten Vernehmlassungen zu Gesetzgebungsvorlagen erarbeitet.

Ausserhalb des Verwaltungsgerichts haben mitgewirkt: eine Richterin in der Redaktionskommission des Grossen Rates, zwei Richter als Prüfungsexperten bei den Anwaltsprüfungen.

Die Leitentscheide der VRA werden in der autorisierten Sammlung «Bernische Verwaltungsrechtssprechung» (BVR) publiziert. Weitere wichtige Urteile werden zudem wie üblich in den Fachzeitschriften «Steuerentscheid» (StE), «Der Bernische Notar» (BN), «Umweltrecht in der Praxis» (URP) und im «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht» (ZBI) veröffentlicht. Sämtliche materiellen Urteile werden auf der Website des Gerichts (<http://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/>) anonymisiert publiziert.

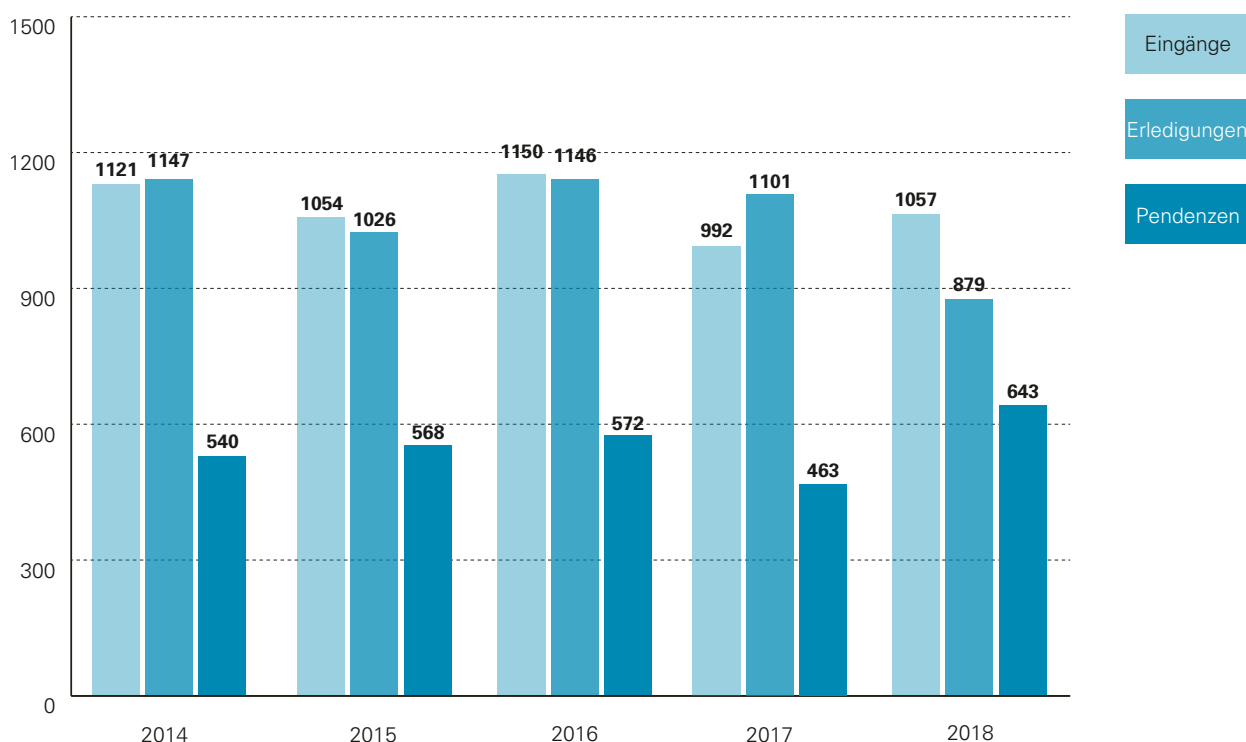
Im Berichtsjahr organisierte die verwaltungsrechtliche Abteilung zwei interne Weiterbildungsveranstaltungen, eine zum Thema Internetrecherche und eine zu sprachlichen Aspekten bei der Urteilsredaktion.

1.4.2 Sozialversicherungsrechtliche Abteilung (SVA)

Im Berichtsjahr gingen insgesamt 1'057 (992) Beschwerden und Klagen ein. Die Zahl der erledigten Fälle belief sich auf 879 (1'101). Auf das neue Jahr übertragen wurden 643 (463) Fälle.

Insgesamt war eine Zunahme der neuen Fälle um 6,6 Prozent zu verzeichnen. Angestiegen sind die Eingänge im Bereich der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der beruflichen Vorsorge und des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten (AHV, BV, SCHG). Zurückgegangen sind sie im Bereich der Arbeitslosenversicherung, der Ergänzungsleistungen, der Invalidenversicherung und der Krankenversicherung (ALV, EL, IV, KV). In den übrigen Gebieten sind die Eingänge in etwa gleich geblieben (EO, FL, FZ, MV, UV). Die Fälle der Invalidenversicherung machen mit 43,2 Prozent (55,2 %) unverändert den mit Abstand grössten Anteil der Geschäftslast aus.

Mit seinen kurz vor dem Berichtsjahr erlassenen Urteilen BGE 143 V 409 und BGE 143 V 418 hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung betreffend das strukturierte Beweisverfahren mit der sog. Indikatorenprüfung konsolidiert und für sämtliche psychischen Störungen anwendbar erklärt. Im Verlauf des Berichtsjahres hat sich die in diesem Zusammenhang in IV-Verfahren bereits zuvor festgestellte Tendenz einer zunehmenden Komplexität der Beur-



teilung mit steigendem Aufwand in der Beweiserhebung bestätigt. In Ergänzung zu den Abklärungen der IV-Stelle sind seitens des Gerichts zunehmend zusätzliche Akten zu edieren und weitere medizinische Abklärungen zu tätigen. Dabei handelt es sich um Abklärungen, die mit Blick auf die höchstrichterliche Rechtsprechung nach BGE 137 V 210 der Verwaltung nicht mehr ohne weiteres durch Rückweisung überbunden werden können.

Nach wie vor sehr hoch ist – insbesondere im Zusammenhang mit der Kostenpflicht der Verfahren der Invalidenversicherung – die Anzahl der Gesuche betreffend die unentgeltliche Rechtspflege, deren Behandlung für das Gericht einen erheblichen zusätzlichen Verfahrensaufwand verursacht, der aber in der Statistik nicht separat ausgewiesen wird.

Von den 879 (1'101) erledigten Fällen wurden 205 (197) Fälle zufolge Rückzugs oder Gegenstandslosigkeit abgeschlossen. Von den weiteren 674 (904) abgeschlossenen Fällen wurden 379 (470) in einer Dreierkammer, 37 (77) in einer Zweierkammer und 257 (357) einzelrichterlich entschieden. Im Berichtsjahr erging ein (0) Entscheid in einer Fünferkammer. 164 (239) Klagen und Beschwerden wurden ganz oder teilweise gutgeheissen (d.h. 18,6 % [21,7 %]), 451 (613) wurden abgewiesen und auf 59 (52) wurde nicht eingetreten.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer der erledigten Fälle belief sich im Berichtsjahr auf 6,1 (5,5) Monate. 65,0 Prozent (76,7 %) der Fälle konnten in weniger als sechs Monaten, 86,9 Prozent (89,6 %) der Fälle in weniger als einem Jahr und 95,2 Prozent (95,7 %) der Fälle in weniger als 18 Monaten erledigt werden. Damit ist der im Bundessozialversicherungsrecht statuierte Anspruch auf ein rasches Verfahren gewährleistet. Von den nicht sistierten hängigen Fällen waren am Ende des Berichtsjahres 19 (13) älter als 18 Monate.

Im Berichtsjahr wurden in elf (9) Verfahren Kammersitzungen durchgeführt. Daneben fanden in neun (3) Verfahren öffentliche Verhandlungen im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK statt, die mit erheblichem zusätzlichem Verfahrensaufwand verbunden sind. Von den Ende 2018 hängigen Geschäften waren zehn (5) sistiert.

Beim Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten gingen im Berichtsjahr 219 (17) neue Vermittlungsgesuche und Klagen ein. Erledigt wurden 50 (16) Verfahren. Auf das Jahr 2019 wurden 243 (74) Fälle übertragen, davon waren 25 (40) sistiert. Nach einer starken Zunahme der Fälle beim Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten bereits in den Jahren 2015 und 2016 waren die Eingänge im Jahr 2017 rückläufig. Die Eingänge des Jahres 2018 zeigen nun, dass es sich dabei jedoch allein um eine

kurzfristige Beruhigung der Situation gehandelt hat. Wie in den erwähnten beiden früheren Jahren gingen nun auch im Berichtsjahr wieder zahlreiche Rückforderungsklagen von Krankenversicherern gegen Leistungserbringer im Zusammenhang mit Tariffestsetzungsverfahren ein. Dazu kamen Rückforderungsklagen gegenüber Pflegeinstitutionen betreffend das von diesen für ihre Bewohnerinnen und Bewohner verwendete Pflegematerial. Schliesslich haben die Krankenversicherer wiederum Rückforderungsklagen gegenüber verschiedenen Ärztinnen und Ärzten wegen sogenannter Überarztung, d.h. der Verursachung von überdurchschnittlich hohen Kosten je Patientin bzw. Patient im Vergleich zu Ärztinnen und Ärzten der gleichen Fachrichtung, eingereicht. Vereinzelt hatte sich das Schiedsgericht schliesslich auch mit Klagen von Leistungserbringern gegen Krankenversicherer betreffend die Verweigerung der Kostenübernahme auseinanderzusetzen. Die im Rahmen der ursprünglichen Verwaltungsrechtspflege abzuwickelnden und vom Untersuchungsgrundsatz geprägten Verfahren vor dem Schiedsgericht erweisen sich bereits in der Instruktion als besonders aufwendig und sind für das Gericht wie die Parteien zeitintensiv. Die durchschnittliche Verfahrensdauer der Schiedsgerichtsfälle von 17,9 Monaten (13,5) liegt denn auch deutlich über der durchschnittlichen Dauer aller Verfahren von 6,1 Monaten (5,5).

Die vorstehend dargelegten Veränderungen im Bereich der IV-Verfahren betreffend psychische Störungen und der Verfahren vor dem Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten sowie der Umstand, dass an der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung im Berichtsjahr zwei langjährige Richter in den Ruhestand getreten sind, wobei in einem Fall die Stelle nicht ohne kurze Vakanz besetzt werden konnte, erklären zusammen die zu verzeichnende Zunahme der hängigen und auf das neue Jahr zu übertragenden Pendenzen von 463 anfangs 2018 auf nun 642 am Ende des Berichtsjahres. Daraus ergab sich auch die leichte Erhöhung der durchschnittlichen Verfahrensdauer.

Die Koordination der Rechtsprechung erfolgte im Rahmen von einer (2) Rechtsprechungskonferenz und auf dem Zirkulationsweg. Die Leitentscheide der SVA werden in der autorisierten Sammlung «Bernische Verwaltungsrechtsprechung» (BVR) publiziert. Sämtliche materiellen Urteile werden auf der Internetseite des Gerichts (<http://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/>) anonymisiert publiziert.

Im Berichtsjahr wurden insgesamt 111 (120) Entscheide beim Bundesgericht angefochten. Die Beschwerdequote liegt damit gemessen an den erledigten Fällen bei 12,6 Prozent (10,9 %). Das

Bundesgericht erledigte im Berichtsjahr 116 (106) Beschwerden gegen Entscheide der SVA. Davon wurden 22 (23) Beschwerden ganz oder teilweise gutgeheissen, 60 (50) abgewiesen und 34 (33) durch Nichteintreten erledigt oder als gegenstandslos abgeschrieben. Ende 2018 waren beim Bundesgericht 41 (45) Fälle der SVA hängig.

An sechs (4) Abteilungskonferenzen wurden organisatorische und personelle Belange der Abteilung behandelt. Die Abteilungsleitung, welcher unter dem Vorsitz des Abteilungspräsidenten zwei weitere Richter sowie die geschäftsleitende Gerichtsschreiberin angehören, befasste sich an 16 (15) Sitzungen mit administrativen und betrieblichen Angelegenheiten der Abteilung und bereitete die Abteilungskonferenzen vor.

Im Berichtsjahr liess sich die sozialversicherungsrechtliche Abteilung an einer von ihr organisierten eintägigen internen Weiterbildungsveranstaltung, zu der auch die Mitglieder der CAF sowie die Mitarbeitenden des Generalsekretariats eingeladen waren, bei den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) über das betriebliche Gesundheitsmanagement und den Umgang mit erkrankten oder invaliden Mitarbeitenden ins Bild setzen.

1.4.3 Abteilung für französischsprachige Geschäfte (CAF)

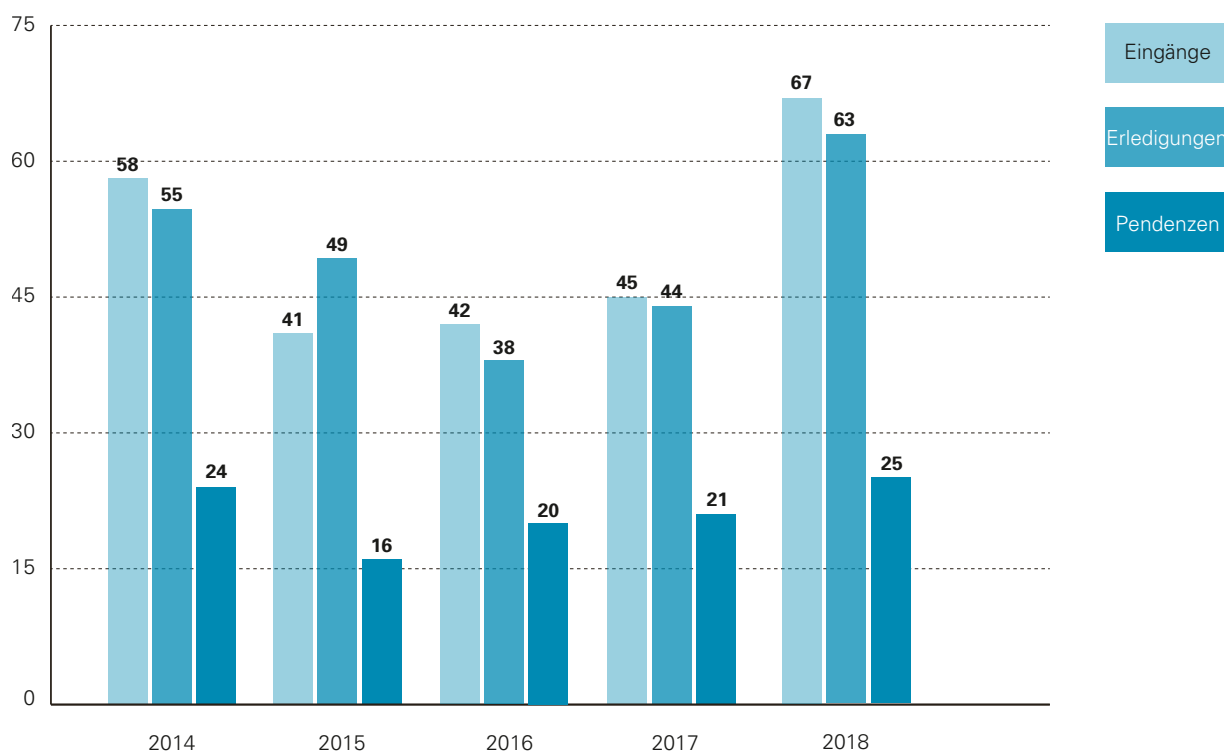
1.4.3.1 Verwaltungsrecht

Im Berichtsjahr gingen 67 (45) neue französischsprachige Geschäfte aus dem Gebiet des Verwaltungsrechts ein (inkl. Beschwerden aus dem Bereich der individuellen Sozialhilfe, die seit 2018 wieder unter dem Verwaltungsrecht aufgeführt werden). 64 (44) Fälle konnten erledigt werden und 24 (21) wurden auf das Jahr 2019 übertragen.

Die meisten Beschwerden betrafen das Ausländerrecht, das Abgaberecht, die politischen Rechte, den Bereich Gesundheit, Sozial- und Opferhilfe, das Verfahrensrecht sowie das Bau- und Planungsrecht.

Neun (14) der 64 (44) erledigten Beschwerden konnten zufolge Rückzugs oder Vergleichs abgeschrieben werden. Von den 55 (30) mit Urteil abgeschlossenen Fällen wurden 16 Beschwerden (3) ganz oder teilweise gutgeheissen, 29 (22) abgewiesen und auf zehn (5) konnte nicht eingetreten werden. Somit wurden im Jahr 2018 45 (25) materielle Urteile gefällt. Im Jahr 2018 wurden keine öffentlichen Verhandlungen und Instruktionsverhandlungen durchgeführt.

Die Verfahrensdauer betrug bei den erledigten Fällen durchschnittlich 5,4 (7) Monate. 61,3 Prozent (65,9 %) der Fälle konnten in weniger als



sechs Monaten erledigt werden, 85,5 Prozent (75 %) in weniger als einem Jahr und 88,7 Prozent (84,1 %) in weniger als 18 Monaten. 25 (21) Fälle wurden auf das Jahr 2019 übertragen, wovon keiner (0) älter als 18 Monate ist.

15 (3) Urteile wurden beim Bundesgericht angefochten, was einer Beschwerdequote von 23,8 (6,8) Prozent der von der CAF getroffenen Entscheide entspricht. Von den 16 hängigen Fällen (1 Fall war schon vor dem 1. Januar 2018 hängig) wurden 12 (4) behandelt. Von diesen Beschwerden wurde eine (1) gutgeheissen, drei (1) wurden abgewiesen und auf acht (2) wurde nicht eingetreten. Am 31. Dezember 2018 waren somit beim Bundesgericht noch fünf (1) französischsprachige Geschäfte hängig.

Der Abteilungspräsident hat an fünf (10) deutschsprachigen Urteilen der VRA in Fünferbesetzung mitgewirkt.

Der Abteilungspräsident hat ferner als Experte in der Anwalts- und der Notariatsprüfungskommission mitgewirkt.

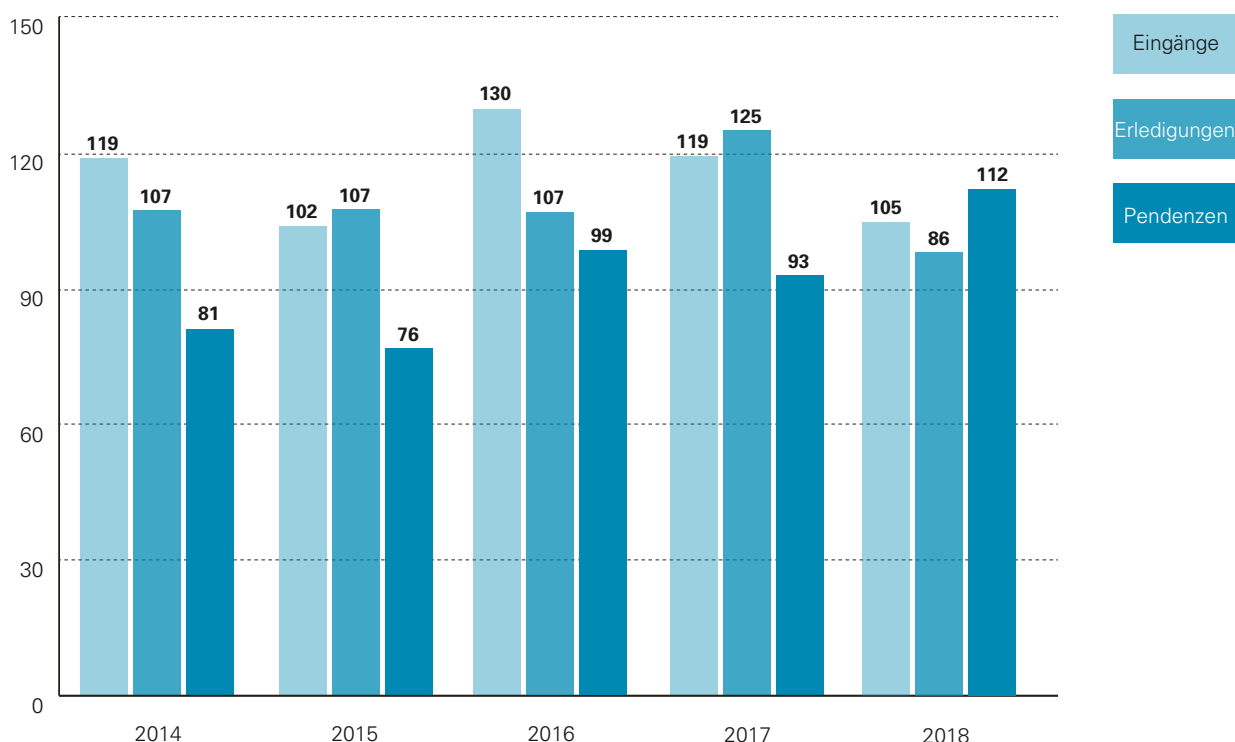
1.4.3.2. Sozialrecht (Sozialversicherung und individuelle Sozialhilfe)

In diesem Bereich gingen im Berichtsjahr 105 (119) neue Fälle ein (ohne die Beschwerden aus dem Bereich der individuellen Sozialhilfe, die seit 2018 wieder dem Verwaltungsrecht zugerechnet wird). 86 (125) Fälle wurden erledigt und 112 (93) auf das Jahr 2019 übertragen.

Wie in den vorangegangenen Jahren stammte die Mehrheit der Fälle aus dem Gebiet der Invalidenversicherung (IV), die mit 64 (61) Eingängen für sich allein 61 Prozent (51 %) der neu eingegangenen Fälle ausmachte. Es folgten jene der Unfallversicherung (UV), der Arbeitslosenversicherung (ALV), der Krankenversicherung (KV), der beruflichen Vorsorge (BV), der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Ergänzungsleistungen (EL). Die Zahl der Eingänge hat im Bereich der IV und der UV zugenommen und bei der ALV, AHV, BV und den EL abgenommen. In den übrigen Bereichen ist sie einigermaßen stabil geblieben. Beim Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten ist ein (1) französischsprachiger Fall eingegangen.

Von den 105 (119) neuen Fällen stammten 62 (75) aus der Verwaltungsregion Berner Jura oder von in anderen französischsprachigen Regionen wohnhaften Personen, 30 (19) aus dem zweisprachigen Verwaltungskreis Biel/Bienne und 13 (21) aus den deutschsprachigen Verwaltungskreisen des Kantons Bern. In Anwendung internationaler Abkommen ging keine (4) Beschwerde in ausländischen Sprachen ein.

Von den 86 (125) erledigten Fällen konnten 18 (26) zufolge Rückzugs oder Gegenstandslosigkeit abgeschrieben werden und 68 (99) wurden mit Urteil abgeschlossen. 20 (34) Klagen und Beschwerden wurden ganz oder teilweise gutgeheissen (d.h.



23,4 [34] %), 39 (45) wurden abgewiesen und auf neun (20) wurde nicht eingetreten. Insgesamt wurden so 2018 59 (79) materielle Entscheide gefällt. 2018 wurden eine (0) öffentliche Verhandlung und eine (0) Instruktionsverhandlung durchgeführt.

Die Verfahrensdauer bei den erledigten Fällen betrug im Durchschnitt 10,8 (8,4) Monate. 34,9 Prozent (37,6 %) der Fälle konnten in weniger als sechs Monaten erledigt werden, 47,7 Prozent (59,2 %) in weniger als 12 Monaten und 79 Prozent (96 %) in weniger als 18 Monaten. 112 (93) Fälle wurden auf das Jahr 2019 übertragen, wovon vier (2) sistiert waren. Von den 108 nicht sistierten Geschäften waren drei (1) älter als 18 Monate.

Vier (14) Urteile wurden beim Bundesgericht angefochten, was einer Beschwerdequote von 4,7 (11,2) Prozent der von der CAF getroffenen Entscheide entspricht. Von den zehn hängigen Beschwerden (6 davon wurde vor dem Jahr 2018 eingereicht) hat das Bundesgericht neun (10) entschieden; keine (1) Beschwerde wurde ganz oder teilweise gutgeheissen, sieben (5) wurden abgewiesen und auf zwei (2) wurde nicht eingetreten. Keine Beschwerden (2) wurde als gegenstandslos erklärt. Am Ende des Berichtsjahres war somit noch ein (6) französischsprachiges Geschäft beim Bundesgericht hängig.

Die hauptamtliche Richterin und der hauptamtliche Richter der CAF haben an den Sitzungen der erweiterten Abteilungskonferenz der SVA teilgenommen und an deren Grundsatzbeschlüssen mitgewirkt.

1.4.3.3. Bemerkungen

Die Zahl der Neueingänge im Verwaltungsrecht hat mit 67 Fällen 2018 eine Rekordzahl erreicht. Sie übersteigt das Mittel der fünf vorangehenden Jahre um mehr als 45 %. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die sehr starke Zunahme der Eingänge in den Bereichen des Ausländerrechts (einschliesslich Zwangsmassnahmen), der politischen Rechte, der Sozialhilfe, der Prüfungen sowie des Personalrechts zurückzuführen. Glücklicherweise sanken die Beschwerdeeingänge im Bereich der Steuern und Abgaben 2018 markant, was aber den massiven Anstieg in den übrigen Bereichen nicht zu kompensieren vermochte. Im Bereich der Sozialversicherungen ist die Zahl der Neuzugänge (105) im Vergleich zum Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre um 9,3 % gesunken. Es gilt jedoch zu beachten, dass von den 105 neuen Eingängen 79 Beschwerden (75 % der Fälle) die Invaliden- und die Unfallversicherung betreffen, in denen die Akten in der Regel umfangreich und komplex sind. Die Zahl der Eingänge in diesen beiden Gebieten liegt über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre (74). Die Verfahrensdauer im Verwaltungsrecht ist gesunken und im Sozialversi-

cherungsrecht angestiegen. Die Zahl der Pendenzen sowohl im Verwaltungsrecht als auch im Sozialversicherungsrecht ist indes um fast 20 Prozent gestiegen. Der starke Anstieg der Fälle im Verwaltungsrecht sowie die immer komplexer werdenden Fälle im Sozialversicherungsbereich (insbesondere im Zusammenhang mit Invalidität) und die bereits im letzten Jahr erwähnten Gesetzesrevisionen und Änderungen der Rechtsprechung haben dazu beigetragen, dass die Zahl der Pendenzen weder konstant gehalten geschweige denn abgebaut werden konnte (vergleiche auch Ziffer 1.4.2.). Die Abteilung bemüht sich, Prioritäten zu setzen und die hoffentlich nur vorübergehende Überlastung zu überwinden. Die Herausforderungen, mit denen sie in den kommenden Monaten konfrontiert sein wird, insbesondere im Hinblick auf die zahlreichen Beschwerden im Bereich der politischen Rechte, werden die Situation sehr wahrscheinlich noch verschärfen. Sollte sich der aktuelle Trend bestätigen, ist letztlich zu befürchten, dass die Abteilung ihre Aufgaben in der gegenwärtigen Zusammensetzung nicht mehr angemessen und innert Frist erfüllen kann.

1.5 Führung und Administration

1.5.1 Personal

Per Ende Februar wurde Verwaltungsrichter Walter Matti (SVA) pensioniert; seinen Platz nahm am 1. März Verwaltungsrichter Erik Furrer ein. Ende Oktober verliess Verwaltungsrichter Daniel Grütter (SVA) das Gericht. Der Grosse Rat wählte in der Wintersession Philippe Jakob als Nachfolger. Dieser wird seine Stelle am 1. Januar 2019 antreten. Im Berichtsjahr haben insgesamt zwei (5) Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber das Verwaltungsgericht verlassen und fünf (4) nahmen ihre Tätigkeit neu auf (Wiederbesetzung von Vakanzen aus dem Vorjahr). In den Abteilungssekretariaten der VRA und der CAF sind die langjährigen Sekretariatsleiterinnen ausgetreten bzw. in Pension gegangen. Beide Stellen konnten nahtlos wiederbesetzt werden.

Der Anteil der Frauen betrug, gemessen am Beschäftigungsgrad, Ende des Berichtsjahres auf Richterstufe 23 Prozent (23 %), nach Personen 25 Prozent (25 %), auf Gerichtsschreiberstufe gemessen am Beschäftigungsgrad 55 Prozent (57 %), nach Personen 61 Prozent (62 %), und auf Stufe Gerichtsadministration (Generalsekretariat und Sekretariate) gemessen am Beschäftigungsgrad 80 Prozent (79 %), nach Personen 80 Prozent (77 %). Von den am 31. Dezember des Berichtsjahres am Verwaltungsgericht beschäftigten 81 (79) Mitar-

beiterinnen und Mitarbeitern (inkl. Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lernende) standen 44 (41) bzw. 54 Prozent (52 %) in einem Teilzeitarbeitsverhältnis. Als Folge niedrigerer Durchschnittspensen hat die Zahl der Mitarbeitenden wiederum leicht zugenommen. Drei (3) Mitarbeiterinnen haben im Laufe des Jahres Mutterschaftsurlaub, ein Mitarbeiter hat Vaterschaftsurlaub, und drei Mitarbeitende (4) haben einen unbezahlten Urlaub bezogen.

Wie jedes Jahr konnten an den drei Abteilungen im Berichtsjahr insgesamt zwölf angehende Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ein Praktikum absolvieren.

Ende Jahr betrug der Gleitzeitsaldo (inkl. nicht bezogener Ferientage) aller am Verwaltungsgericht Beschäftigten 3'126 Stunden (3'968 Stunden).

Die Gleitzeit und die Ferienguthaben aller Beschäftigten haben um 842 (813) Stunden abgenommen. Die Langzeitguthaben konnten von 11'015 Stunden am Anfang des Jahres durch den Bezug von 2'024 Stunden auf 8'991 Ende Jahr abgebaut werden. Derzeit liegt nur noch eine Mitarbeiterin knapp über der vom Regierungsrat festgelegten Grenze von 50 Tagen. Bis Ende 2019 müssen sämtliche Langzeitkonten bis auf maximal 50 Arbeitstage abgebaut werden.

1.5.2 Finanzen

Beim Verwaltungsgericht steht einem Aufwand von insgesamt CHF 12'829'622 ein Ertrag von CHF 1'028'756 gegenüber. Der Gesamtaufwand fällt damit um CHF 481'278 tiefer, der Ertrag um CHF 319'844 tiefer aus als veranschlagt. Das bedeutet einen positiven Saldo von 1,37 Prozent gegenüber dem Voranschlag.

Bei den Personalkosten des Verwaltungsgerichts ergab sich ein Minderaufwand von CHF 311'679. Die Personalkosten werden vom Personalamt berechnet und sind vom Verwaltungsgericht, was die Gehälter der Richterinnen und Richter betrifft nicht bzw. was das Verwaltungs- und Betriebspersonal betrifft wenig beeinflussbar. Die grösste Abweichung gegenüber dem Voranschlag betrifft so die Finanzierungsbeiträge BPK mit CHF 219'201.

Innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit macht der Voranschlag des Verwaltungsgerichts rund 80 Prozent, derjenige der StRK 15 Prozent, derjenige der RKMf rund 3 Prozent und die Voranschläge der beiden übrigen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden je 1 Prozent aus.

Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit steht einem Aufwand von insgesamt CHF 15'526'445 ein Ertrag von CHF 2'144'680 gegenüber. Der Aufwand

fällt damit um CHF 826'361 tiefer und der Ertrag um CHF 178'952 tiefer aus als veranschlagt. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit schliesst damit gegenüber dem Voranschlag mit einem positiven Saldo von 4,84 Prozent ab.

Der Umbau des Finanzinformationssystems (FIS) während des laufenden Betriebs sorgte auch im abgelaufenen Jahr immer wieder für Unsicherheiten und für zusätzlichen Aufwand, weil einige Arbeiten doppelt erfasst werden mussten. Zudem vereinfacht es die Arbeit nicht, wenn sich das Erscheinungsbild einer Anwendung immer wieder ändert. Die Finanzverwaltung war jedoch bemüht, den Doppelaufwand so klein wie möglich zu halten und stand bei Problemen unterstützend zur Seite.

1.5.3 Informatik

Ende Juni 2018 wurden die Mitarbeitenden mit einem zweiten Bildschirm ausgerüstet. Die Rückmeldungen sind durchwegs positiv. Der zweite Bildschirm erlaubt ein übersichtlicheres und effizienteres Arbeiten.

Im Nachgang zu einer Netzwerkstörung wurde im März 2018 festgestellt, dass bei der ursprünglichen Verkabelung des Gebäudes nicht kompatible Netzkabel verwendet worden sind. Aufgrund der zunehmenden Belastung des Netzes mit Daten kamen die Leitungen an ihre Leistungsgrenzen, was sich mit der erwähnten Netzwerkstörung zeigte. Eine rasche Sanierung bzw. Erweiterung erwies sich als unumgänglich. Die entsprechenden Arbeiten konnten Ende Oktober 2018 abgeschlossen werden.

Mitte 2018 beendete das KAIO den Service PushMail (Mobile-eMail) bzw. löste diesen definitiv durch den Service Enterprise Mobile Management (EMM) ab. Der Wechsel wurde kritisch aufgenommen, da die Installation von EMM eine Fremdverwaltung des privaten Geräts (Handy, Tablet, Notebook) zur Folge hat. Etliche ehemalige PushMail-Nutzer verzichten deshalb seit dem Wechsel auf eine Nutzung des Dienstes.

Das Projekt Justitia 4.0 des Bundesgerichts hat zum Ziel, den elektronischen Rechtsverkehr inkl. Akteneinsicht gesamtschweizerisch über alle Stufen und Instanzen einzuführen. Die Geschäfte der Justizbehörden (und der dieser vorgelagerten Verwaltung) sollen vom Beginn eines Verfahrens bis zur Archivierung der Akten elektronisch geführt werden. Fachgruppen erarbeiten in der Konzeptphase die initialen Anforderungen, begleiten in der Realisierungs- und Einführungsphase die Umsetzung, beurteilen Änderungen und unterstützen die Qualitätssicherung. Seitens des Verwaltungsgerichts wurde ein Richter für eine dieser Fachgruppen gemeldet.

1.5.4 Kommunikation

Die Leiturteile des Verwaltungsgerichts werden in der Zeitschrift «Bernische Verwaltungsrechtssprechung» (BVR) abgedruckt. Diese enthält die autorisierte Entscheidsammlung des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern.

Die Sammlung der publizierten Urteile auf der Website ist inzwischen auf über 4'300 angestiegen. Das Gericht gewährt den akkreditierten Medienschaffenden weiterhin zweimal monatlich, Anfang und Mitte Monat, Zugang zu den neusten, nicht anonymisierten Urteilen. Trotz Aufschaltung der Urteile im Internet machen die Journalistinnen und Journalisten von dieser Möglichkeit zur Einsicht vor Ort weiterhin regen Gebrauch.

Auf die traditionell im November stattfindende jährliche Aussprache mit dem Vorstand des Bernischen Anwaltsverbands (BAV) wurde aufgrund fehlender Traktanden verzichtet. Sie soll aber im nächsten Jahr wieder durchgeführt werden. Gegenstand dieses Gesprächs sind jeweils die Beziehungen zwischen Gericht und Anwältinnen und Anwälten sowie Neuerungen in der Gesetzgebung und deren praktische Auswirkungen auf den Arbeitsalltag der Anwältinnen und Anwälte. Das Zusammenwirken von Verwaltungsgericht und Anwaltschaft hat sich im Berichtsjahr problemlos gestaltet.

1.5.5 Projekte

Die Auswertung und der Schlussbericht zum Pilotprojekt «Home-Office» erfolgten Anfang 2018. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt waren durchwegs positiv. Die Geschäftsleitung hat in Ergänzung zu den Richtlinien der Justizleitung einige Präzisierungen vorgenommen. Derzeit arbeiten neun Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem Pensum von maximal 20 Prozent ihrer Anstellung zu Hause.

Auch das Pilotprojekt «Job-Rotation», an dem sich das Verwaltungsgericht beteiligt hat, wurde im Sommer mit einem Schlussbericht abgeschlossen. Hier waren die Erfahrungen (nach gewissen Startschwierigkeiten) ebenfalls sehr positiv.

Im Sommer hat die RKMf bei der Nachfolgeregelung für die langjährige Gerichtsschreiberin und Geschäftsstellenleiterin um Unterstützung gebeten. Nach erfolgter Bedarfsanalyse werden die Sekretariate der SVA und der CAF künftig die Administration des Kerngeschäfts übernehmen. Der künftige Leiter der Geschäftsstelle der RKMf und das Sekretariat der SVA trafen in der zweiten Jahreshälfte die Vorbereitungen, damit die neue Ordnung ab Januar 2019 eingeführt werden kann.

1.5.6. Sicherheit

Die Implementierung des Notfallkonzepts ist weiter fortgeschritten und sollte bis Ende 2019 abgeschlossen sein.

Die Drohungen gegenüber Mitarbeitenden des Gerichts sind gegenüber den Vorjahren zurückgegangen. Was weiterhin nicht zu befriedigen vermag, ist die bauliche Situation. Obwohl das Verwaltungsgericht schon seit Jahren auf die schwierige Koexistenz des Gerichts mit der kirchlichen Gassenarbeit hinweist, hat sich die Lage bisher nicht verbessert.

1.5.7. Aufsichtstätigkeit über die übrigen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden

Die Steuerrekurskommission hat im Herbst beantragt, dass der Pilotversuch, die Administration weitgehend vom Verwaltungsgericht besorgen zu lassen, in eine Dauerlösung überführt wird. Die Geschäftsleitung des Verwaltungsgerichts hat diesem Antrag zugestimmt. Die Details werden ab 2019 in der jährlichen Ressourcenvereinbarung geregelt.

Die Frage der Stellvertretung der geschäftsleitenden Gerichtsschreiberin der RKMf konnte ebenfalls definitiv gelöst werden. Die Stellvertretung übernimmt im Umfang von zehn Stellenprozenten eine Gerichtsschreiberin bzw. ein Gerichtsschreiber des Verwaltungsgerichts.

1.6 Kontakte zu anderen Behörden

Die Kontakte zur übrigen Justiz und zur Justizkommission des Grossen Rates sowie zur Finanzkontrolle erfolgen zum grössten Teil über den Präsidenten und das Generalsekretariat bzw. die Justizleitung; sie gestalteten sich offen und konstruktiv. Die Zusammenarbeit mit der kantonalen Verwaltung beschränkt sich auf die vorgesehenen Bereiche. Dies sind insbesondere Gehaltsadministration, Gesundheit und Sicherheit, Liegenschaftsunterhalt und Informatik.

1.7 Statistiken

Tabelle 1 – Verwaltungsrechtliche Abteilung

Statistik für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2018

	Übertragen von 2017	2018 eingegangen	2018 erledigt	Übertragen auf 2019	Guttheissungen	Teilweise Guttheissungen	Abweisungen	Nichteintreten	Andere (Rückzüge, gegenstandslos, Vergleiche, Kompetenzkonflikte usw.)
Steuern	80	84	94	70	9	3	53	21	8
Sonstige Abgaben	2	12	9	5	1	0	4	4	0
Öffentliche Finanzen	2	7	4	5	0	0	2	0	2
Bau und Planung	31	56	42	45	2	5	29	3	3
Umwelt / Energie / Verkehr	6	20	5	21	0	0	3	0	2
Naturschutz	3	6	5	4	0	2	2	0	1
Boden / Enteignung	1	2	1	2	1	0	0	0	0
Personalrecht	8	12	11	9	2	1	4	0	4
Bildung / Prüfungen	9	9	16	2	2	2	7	1	4
Gesundheit / Sozial- / Opferhilfe	5	43	33	15	4	4	12	9	4
Volkswirtschaft	4	17	14	7	2	1	4	6	1
Öffentliche Sicherheit / Ausländerrecht	30	99	77	52	7	4	39	14	13
Politische Rechte	3	3	4	2	0	0	3	0	1
Staatshaftung / Klagematerien	7	5	6	6	0	2	4	0	0
Verfahren	7	21	23	5	2	0	10	9	2
Verschiedenes	5	3	7	1	1	1	2	0	3
Total	203	399	351	251	33	25	178	67	48

Tabelle 2 – CAF Verwaltungsrechtliche Entscheide
Statistik für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2018

	Übertragen von 2017	2018 eingegangen	2018 erledigt	Übertragen auf 2019	Gutheissungen	Teilweise Gutheissungen	Abweisungen	Nichteintreten	Andere (Rückzüge, gegenstandslos, Vergleiche, Kompetenzkonflikte usw.)
Steuern	7	3	9	1	7	0	0	2	0
Sonstige Abgaben	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Öffentliche Finanzen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bau/Planung	3	5	6	2	0	0	5	0	1
Umwelt / Energie / Verkehr	0	1	1	0	1	0	0	0	0
Naturschutz	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Boden / Enteignung	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Personalrecht	0	3	1	2	0	0	0	0	1
Bildung / Prüfungen	1	4	2	3	0	0	2	0	0
Gesundheit / Sozial- / Opferhilfe	0	8	4	4	2	1	0	0	1
Volkswirtschaft	2	0	2	0	0	0	2	0	0
Öffentl. Sicherheit / Auslän- derrecht	4	26	25	5	1	0	15	6	3
Politische Rechte	0	8	2	6	0	0	0	1	1
Staatshaftung / Klagematerien	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verfahren	4	8	12	0	2	2	5	1	2
Verschiedenes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	21	67	64	24	13	3	29	10	9

Tabelle 3 – Sozialversicherungsrechtliche Abteilung

Statistik für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2018

	Übertragen von 2017	2018 eingegangen	2018 erledigt	Übertragen auf 2019	Gutheissungen	Teilweise Gutheissungen	Abweisungen	Nichteintreten	Andere (Rückzüge, gegenstandslos, Vergleiche, Kompetenzkonflikte usw.)
AHV	14	60	48	26	1	2	29	4	12
ALV	27	95	98	24	8	8	63	8	11
BV	14	35	19	30	5	1	6	2	5
EL	18	44	52	10	8	3	20	5	16
EO	3	2	5	0	0	0	3	0	2
FL	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	244	457	465	236	78	21	245	33	88
KFZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KV	15	44	44	15	4	2	21	1	16
MV	2	2	2	2	0	0	1	0	1
UV	52	97	95	54	14	6	62	6	7
SchG	74	219	50	243	2	1	0	0	47
FZ	0	2	1	1	0	0	1	0	0
SH	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	463	1'057	879	641	120	44	451	59	205

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
BV	Berufliche Vorsorge
EL	Ergänzungsleistungen
EO	Erwerbsersatzordnung
FL	Familienzulagen in der Landwirtschaft
IV	Invalidenversicherung
KFZ	Kinderzulagen
KV	Krankenversicherung
MV	Militärversicherung
UV	Unfallversicherung
SchG	Schiedsgericht
FZ	Familienzulagen
SH	Sozialhilfe

Tabelle 4 – CAF Sozialversicherungsrechtliche Entscheide

Statistik für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2018

	Übertragen von 2017	2018 eingegangen	2018 erledigt	Übertragen auf 2019	Gutheissungen	Teilweise Gutheissungen	Abweisungen	Nichteintreten	Andere (Rückzüge, gegenstandslos, Vergleiche, Kompetenzkonflikte usw.)
AHV	7	3	7	3	0	0	5	1	1
ALV	14	11	20	5	0	1	13	3	3
BV	5	4	3	6	1	1	0	0	1
EL	3	2	4	1	1	0	0	0	3
EO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FL	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	48	64	42	70	13	2	15	4	8
KFZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KV	6	4	4	6	0	0	4	0	0
MV	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UV	9	15	5	19	1	0	2	1	1
SchG	1	1	0	2	0	0	0	0	0
FZ	0	1	1	0	0	0	0	0	1
SH	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	93	105	86	112	16	4	39	9	18

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
BV	Berufliche Vorsorge
EL	Ergänzungsleistungen
EO	Erwerbsersatzordnung
FL	Familienzulagen in der Landwirtschaft
IV	Invalidenversicherung
KFZ	Kinderzulagen
KV	Krankenversicherung
MV	Militärversicherung
UV	Unfallversicherung
SchG	Schiedsgericht
FZ	Familienzulagen
SH	Sozialhilfe

2 ANDERE VERWALTUNGS- UNABHÄNGIGE JUSTIZBEHÖRDEN

2.1 Steuerrekurskommission des Kantons Bern

2.1.1 Zusammensetzung der Kommission

Hauptamt im Amt seit

Kästli Peter, Fürsprecher und Notar, Präsident 1993
Nanzer Raphaëla, Fürsprecherin, Vizepräsidentin 2009

Fachrichter / Fachrichterin im Amt seit

Antenen Pascal, dipl. Steuerexperte und
Wirtschaftsprüfer 2017
Bütikofer Michael, Rechtsanwalt und Notar 2017
Fankhauser Christoph, Fürsprecher und Notar 1996
Glatthard Adrian, Rechtsanwalt und Notar 1999
Glauser Beatrice, dipl. Treuhandexpertin, Mehr-
wertsteuer-Expertin FH und zugelassene
Revisionsexpertin 2017
Junod Etienne, Rechtsanwalt, dipl. Steuerexperte
2005
Kaiser Martin, lic. iur. 1992
Lüthi Markus, dipl. Verwaltungswirtschaftler 1996
Rom Pierre-Alain, lic. rer. pol., dipl. Steuerexperte
2003
Steiner Hans Jürg, MBA, dipl. Wirtschaftsprüfer,
dipl. Steuerexperte 2003
Studer Jürg, Agronom, Rechtsanwalt 2009

2.1.2 Gerichtsorganisation

Neben der hauptamtlichen Richterin und dem hauptamtlichen Richter setzt sich die StRK aus den Fachrichterinnen und Fachrichtern zusammen. Die StRK tagt in der Regel in Dreierkammern, bestehend aus einer vollamtlichen Richterin bzw. einem vollamtlichen Richter und jeweils zwei Fachrichterinnen oder Fachrichtern.

Die StRK hat an acht (Vorjahr: 8) Sitzungen in Dreierbesetzung getagt. Daneben sind im Zirkulationsverfahren (ebenfalls Dreierbesetzung) Entscheide gefällt worden.

Im Weiteren sind zehn (10) Augenscheine und eine (1) Einvernahme durchgeführt worden.

Die StRK verfügt über ein juristisches Sekretariat mit sieben Gerichtsschreibenden und einem Büchlersachverständigen mit insgesamt 600 Stellenprozenten (740 Stellenprozente). Die Kanzlei der StRK umfasst drei Mitarbeitende mit insgesamt 240 Stellenprozenten (220).

Die Geschäftsleitung der StRK hat elf (9) Mal ordentlich getagt. Im Berichtsjahr hat die Geschäftsleitung der Steuerrekurskommission laufend alle Kernprozesse überprüft und wo nötig angepasst.

In der Zeitschrift «Bernische Verwaltungsrechtssprechung» (BVR) wird ein jährlicher Rechtsprechungsbericht publiziert.

2.1.3 Geschäftsentwicklung

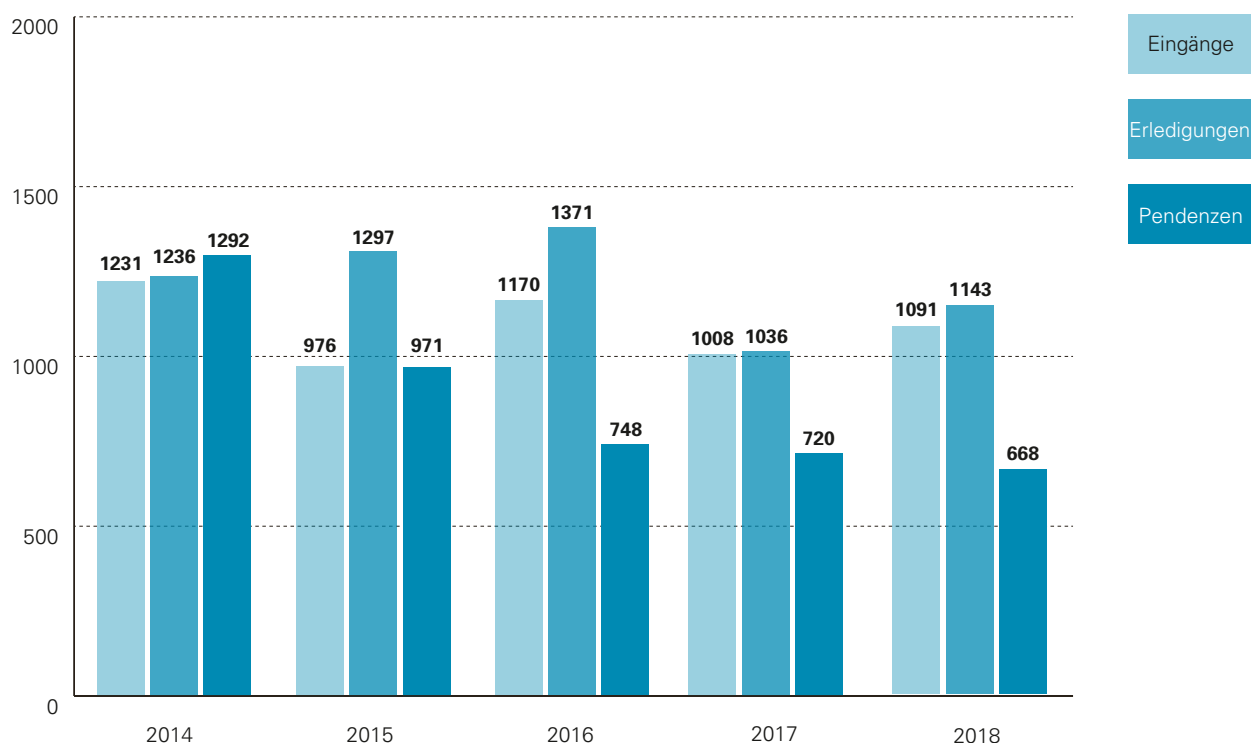
Die Zahl der Neueingänge ist im Jahr 2018 auf 1'091 (1'008) Fälle leicht angestiegen.

Die eingereichten Rekurse und Beschwerden betrafen weiterhin hauptsächlich die Kantons- und Gemeindesteuern und die direkte Bundessteuer sowie das Erlasswesen.

Im Jahr 2018 hat die Kommission in Dreierbesetzung 358 (295) Rekurse und Beschwerden entschieden. Über 785 (741) Fälle haben der Präsident und die Vizepräsidentin als Einzelrichter bzw. Einzelrichterin befunden. Es wurden total 1'143 (1'036) Rekurse und Beschwerden erledigt. Von den beurteilten Geschäften sind 113 (154) vollständig und 62 (81) teilweise gutgeheissen worden, 608 (480) wurden abgewiesen oder es konnte nicht darauf eingetreten werden. 272 (216) Geschäfte wurden nach erfolgtem Rückzug und 88 (105) Geschäfte wurden nach Wiedererwägung durch die Vorinstanz als gegenstandslos abgeschrieben. Bei einem Anfangsbestand von 720 (748) Geschäften, 1'091 (1'008) Neueingängen und 1'143 (1'036) Erledigungen ergab sich per Ende 2018 eine Geschäftslast von 668 (720) Fällen.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug 7,6 (8) Monate. 46 Prozent (37 %) der Fälle konnten in weniger als 6 Monaten erledigt werden, 87 Prozent (86 %) in weniger als einem Jahr und 97 Prozent (96 %) in weniger als 18 Monaten. Von den nicht sistierten hängigen Fällen war am Jahresende keiner (0) älter als 18 Monate.

An das Verwaltungsgericht sind 87 (92) Fälle weitergezogen worden. Die Anfechtungsquote beträgt, gemessen an den erledigten Fällen, 7,6 Prozent. Beim Bundesgericht war es eine (1) Beschwerde. Vom Verwaltungsgericht sind 103 (78) Urteile ergangen; gutgeheissen wurden 16 (13), teilweise gutgeheissen 3 (1), abgewiesen oder nicht darauf eingetreten 76 (57) und zurückgezogen 8 (7) Fälle. Vom Bundesgericht sind 2 (15) Urteile eingetroffen: keine (2) Gutheissung, keine (1) teilweise Gutheissung, 2 (12) Abweisungen / Nichteintreten und keine (0) Rückzüge.



2.1.4 Führung und Administration

2.1.5 Personal

Der Anteil der beschäftigten Frauen betrug, gemessen am Beschäftigungsgrad, Ende des Berichtsjahres auf Richterstufe 50 Prozent (50 %), auf Gerichtsschreiberstufe 13,33 Prozent (25,7 %) und auf Sekretariatsstufe 100 Prozent (100 %). Von den am Ende des Berichtsjahres bei der StRK beschäftigten 14 (15) Mitarbeitenden (inkl. Praktikantinnen und Praktikanten) standen zehn (10) in einem Teilzeitarbeitsverhältnis.

2.1.6 Finanzen

Bei der StRK steht einem Aufwand von insgesamt CHF 2'021'037 ein Ertrag von CHF 211'653 gegenüber. Der Gesamtaufwand fällt damit um CHF 413'729 tiefer, der Ertrag um CHF 671'347 tiefer aus als veranschlagt. Das hat einen negativen Saldo von 14,24 Prozent gegenüber dem Voranschlag. Die Erträge wurden aufgrund einer erwarteten Zunahme an Beschwerden zu hoch budgetiert.

2.2 Rekurskommission des Kantons Bern für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern (RKMF)

2.2.1 Zusammensetzung der Kommission

Die RKMF setzt sich zusammen aus acht nebenamtlichen Richterinnen und Richtern:

Richter (nebenamtlich)	im Amt seit
Wollmann Marc, Fürsprecher, Präsident	(2017)
	2004
Jenzer Andreas, Rechtsanwalt, LL.M., Vizepräsident	
	2017

Fachrichter / Fachrichterrinnen (nebenamtlich)	im Amt seit
Arneberg Oernulf, Dr. med., Facharzt FMH für Psychiatrie/Psychotherapie	2006
Bodmer Jürg, Dr. med., Facharzt FMH für Innere Medizin	2002
Brütsch Esther, Psychologin FSP	2008
Marti Michèle, Dr. iur., Fürsprecherin	2017
Santschi Jürg, Fürsprecher	2010
Vogt Franziska, eidg. dipl. Apothekerin	2002

Gerichtsschreiber/in

Scherrer Monika, lic. iur., Leiterin Geschäftsstelle
Ziltener Lukas, Rechtsanwalt

2.2.2 Geschäftsentwicklung

Im Berichtsjahr gingen 195 (Vorjahr: 197) Beschwerden ein; die Neueingänge blieben damit verglichen mit dem Vorjahr praktisch gleich. In den vorangegangenen fünf Jahren (2014-2018) betrug die Anzahl jährlicher Neueingänge durchschnittlich 212 (210). Im Berichtsjahr wurden 228 (198) Fälle erledigt, womit die Pendenzen des Vorjahres von 89 auf 56 Fälle abnahmen. Beschwerden gegen vorsorgliche Entzüge und Sicherungsentzüge wegen fehlender Fahreignung sind weiterhin zahlreich. Diese machen zusammen etwas mehr als 43 Prozent (37 %) der Beschwerden aus. Gleich geblieben (9 gegenüber 9 im Vorjahr) sind die kaskadenbedingt gesetzlich vorgeschriebenen Sicherungsentzüge des Führerausweises sowie Annullierungen des Führerausweises auf Probe für Neulenkerinnen und Neulenker.

Von den Ende 2018 hängigen 56 (89) Geschäften waren sechs (10) sistiert. Von den übrigen 50 (79) Geschäften war eines (3) älter als ein Jahr. 30 (43) Fälle waren von der Kommission bereits entschieden, konnten aber per Ende des Berichtsjahres noch nicht eröffnet werden.

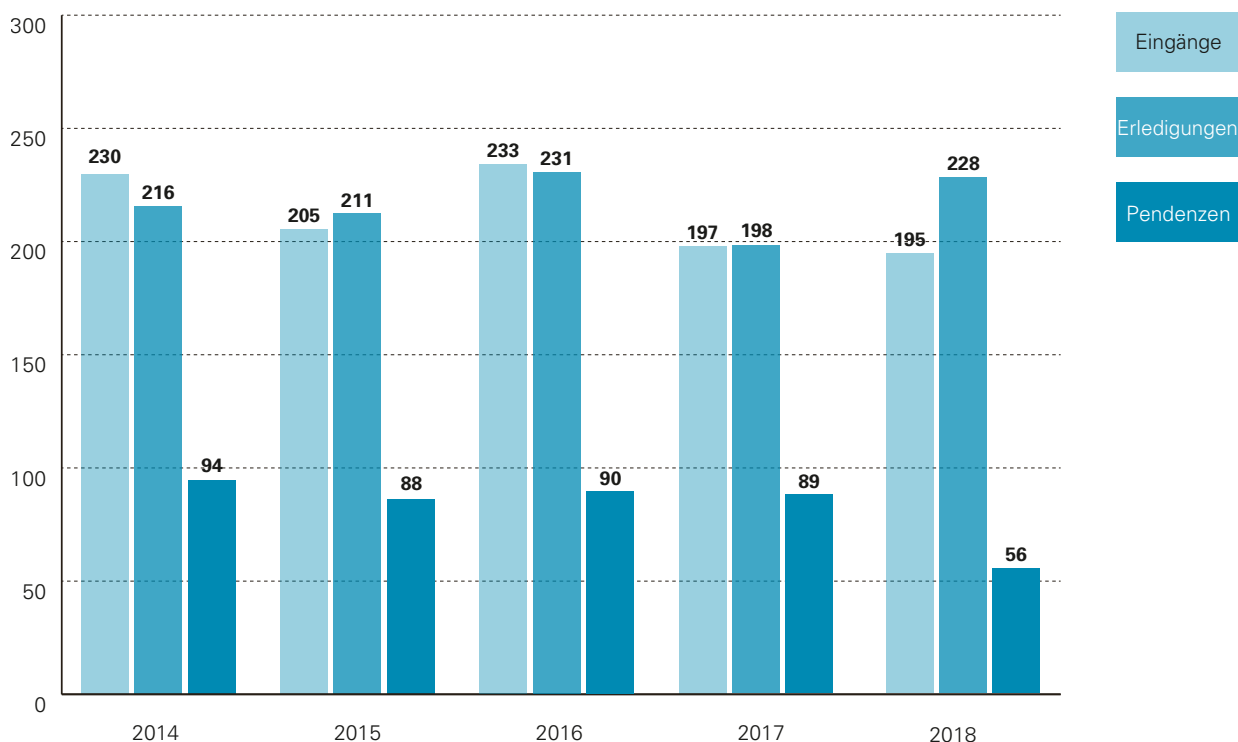
Von den 228 (198) erledigten Fällen konnten 58 bzw. 25,4 Prozent (50 bzw. 25,3 %) ohne Urteil (infolge Rückzugs oder sonstiger Gegenstandslosigkeit) abgeschlossen werden. Von den 170 (148) mit Urteil abgeschlossenen Fällen wurden 52 (35) durch Präsidialentscheid (vorsorgliche Führeraus-

weisentzüge) und 118 (113) durch die Kommission entschieden. In Fünferbesetzung wurden im Berichtsjahr 38 (33) Fälle und in Dreierbesetzung 42 (38) Fälle abgeschlossen. Die übrigen 38 (42) Fälle wurden im Vorjahr durch die RKMf entschieden und im Berichtsjahr abgeschlossen. Von den 170 (148) mit Urteil abgeschlossenen Fällen wurden 21 (29) ganz oder teilweise gutgeheissen und acht (4) zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen. Die Gutheissungs- bzw. Aufhebungsquote beläuft sich damit gemessen an den mit Urteil erledigten Fällen auf 17,1 Prozent, was etwas unter der Quote des Vorjahres (22,3 %) liegt. Die übrigen 132 (107) Begehren wurden abgewiesen beziehungsweise wurde in neun Fällen (8) nicht auf sie eingetreten.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug 3,7 (4,6) Monate, wobei hier die Urteile betreffend vorsorgliche Führerausweisentzüge die Statistik insofern beeinflussen, als diese in der Regel innert höchstens zwei Wochen erfolgen. 76,7 Prozent (53,5 %) der Fälle konnten in weniger als sechs Monaten erledigt werden, 97,2 Prozent (97 %) in weniger als einem Jahr und 99,1 Prozent (100 %) in weniger als 18 Monaten. Von den nicht sistierten hängigen Fällen war keiner (0) älter als 18 Monate.

Im Berichtsjahr fanden zwölf (12) Sitzungen statt, wobei eine (4) öffentliche Verhandlung im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK durchgeführt wurde.

Seit Inkrafttreten der Justizreform nimmt das Verwaltungsgericht die Aufsicht über die RKMf



wahr. Ein Kontrollbesuch im Berichtsjahr war geprägt durch Offenheit und dem gemeinsamen Bestreben, die effiziente Arbeitsweise der RKMf weiter sicherzustellen. Insbesondere im Hinblick auf den Wechsel bei der Geschäftsstelle infolge der anstehenden Pensionierung der bisherigen Leiterin ist eine Übernahme sämtlicher Kanzleiarbeiten der RKMf durch das Verwaltungsgericht im Rahmen einer Poollösung vorgesehen, was eine weitgehende Harmonisierung der Geschäftsprozesse und die Einführung einer Geschäftskontrolle in TRIBUNA bedingt. Die RKMf stellt hierfür ihre 50-Prozent-Sekretariatsstelle zur Verfügung. Erste Arbeiten zur Umsetzung des Vorhabens sind an die Hand genommen worden.

Im Berichtsjahr wurden zehn (13) Urteile beim Bundesgericht angefochten. Die Beschwerdequote liegt damit gemessen an den erledigten Fällen bei vier Prozent (7 %). Das Bundesgericht entschied über 13 (10) Beschwerden (inkl. 5 aus dem Vorjahr). Drei (2) wurden gutgeheissen, die übrigen wurden abgewiesen oder durch Nichteintreten erledigt. Ende 2018 waren zwei (5) Beschwerden beim Bundesgericht hängig.

In der Zeitschrift «Bernische Verwaltungsrechtssprechung» (BVR) wird ein jährlicher Rechtsprechungsbericht publiziert.

2.2.3 Führung und Administration

2.2.3.1 Personal

Personell erfuhr die Kommission im Berichtsjahr keine Änderungen. Das Sekretariat besteht aus einer Gerichtsschreiberin mit einem Pensum von 100 Prozent, die gleichzeitig für die Leitung der Geschäftsstelle verantwortlich zeichnet, und einem Gerichtsschreiber mit einem Pensum von 40 Prozent. Mit Blick auf den Austritt der langjährigen Gerichtsschreiberin im Jahr 2019 konnte das Pensum des Gerichtsschreibers im Teilzeitpensum in den Monaten November und Dezember sukzessive auf 100 Prozent erhöht werden. Auf den 1. Januar 2019 wird er dann die Leitung der Geschäftsstelle übernehmen. Ende Jahr betrug der Gleitzeitsaldo der beiden festangestellten Mitarbeitenden (inkl. nicht bezogener Ferientage) 72 (89) Stunden, das Langzeitkontoguthaben +451 Stunden (+450 Stunden).

2.2.3.2 Finanzen

Bei der RKMf steht einem Aufwand von insgesamt CHF 434'341 ein Ertrag von CHF 85'430 gegenüber. Der Gesamtaufwand fällt damit um CHF 31'036 tiefer, der Ertrag um CHF 2'430 höher aus als veranschlagt. Das bedeutet einen positiven Saldo von 9,59 Prozent gegenüber dem Voranschlag.

2.3 Enteignungsschätzungskommission des Kantons Bern (ESchK)

2.3.1 Zusammensetzung der Kommission

Richter (nebenamtlich)	im Amt seit
Nyffenegger Res, Fürsprecher, Dr. iur., Präsident	2011
Geissler Peter, Fürsprecher, Vizepräsident	2011

Fachrichter / Fachrichterinnen (nebenamtlich)	im Amt seit
Brönnimann Lucas, BLaw, Landwirt	2017
Frey Urs, eidg. dipl. Immobilien-Treuhänder	2011
Hasler Ruedi, dipl. Architekt ETH, Raumplaner	
ORL/NDS, Immobilienschätzer NDK FH	2011
Hauswirth Matthias, dipl. Architekt FH	2011
Hirschi Charles, eidg. dipl. Immobilien-Treuhänder, Immobilienvermarkter mit eidg. Fachausweis	2011
Jenzer Peter, Bauökonom AEC	2011
Lehmann Daniel, dipl. Architekt FH	2011
Müller Hans-Jürg, eidg. dipl. Bauleiter	2011
Roth Martin, dipl. Baumeister	2011
Rubin Hanspeter, eidg. dipl. Meisterlandwirt	2011
Schmid Jürg, Technischer Kaufmann	2011
Siegenthaler Urs, dipl. Architekt sia fsai	2011
Spang Bettina, dipl. Architektin HTL	2011
Stöckli Rolf, dipl. Bauingenieur FH/STV REG A	2011
Stoller Michael, dipl. Architekt FH/EMBA	2011
Walder Salamin Katharina, Rechtsanwältin/ wissenschaftliche Mitarbeiterin	2017
Weber Werner Rudolf, Meisterlandwirt	2017
Zemp Urs, dipl. Architekt FH, Immobilienbewerter CAS FH	2011

Gerichtsschreiberin

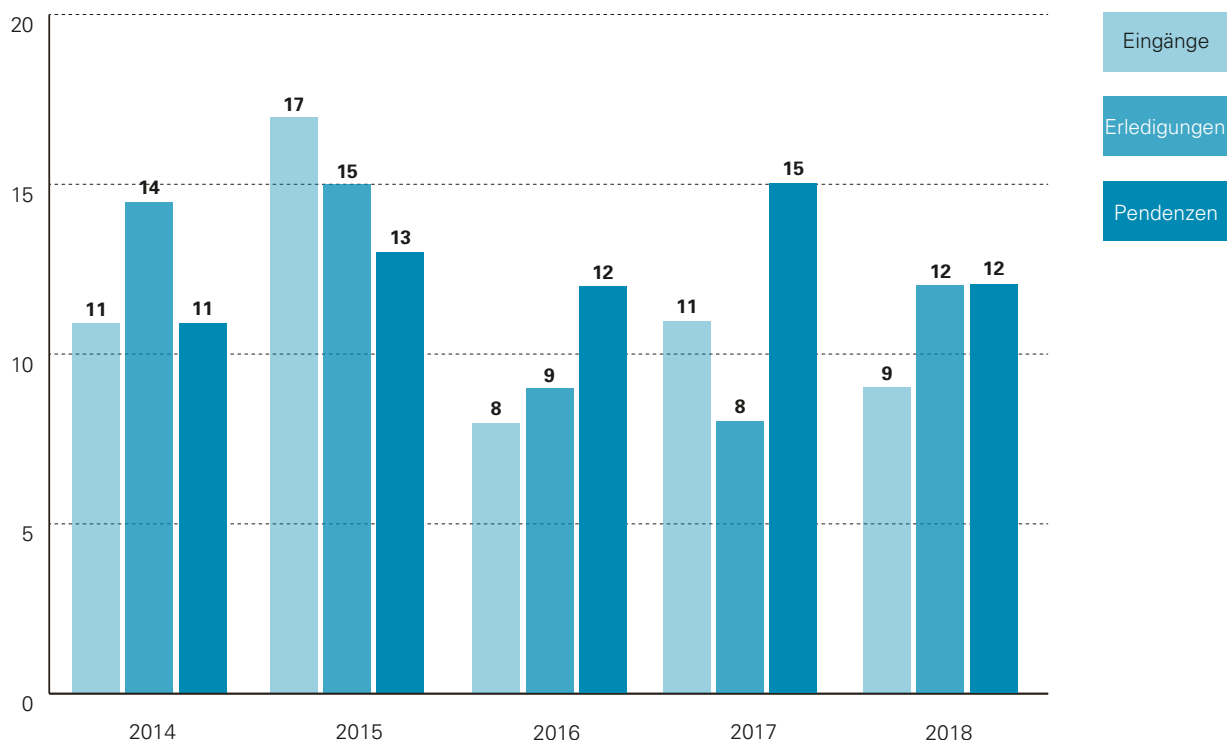
Markstein Karine, lic. iur. HSG, Master of Advanced Studies (MAS) ETH in Raumplanung

2.3.2 Geschäftsentwicklung

Im Verlauf des Berichtsjahres sind neun (Vorjahr: 11) neue Fälle eingegangen und wurden zwölf (8) Fälle erledigt, so dass per Ende 2018 zwölf (15) Fälle hängig waren.

Im Berichtsjahr fanden 13 (5) Augenscheine mit anschliessender Instruktions- und Einigungsverhandlung statt, teilweise unter Beizug von Fachrichterinnen und Fachrichtern.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug sieben (11) Monate. 50 Prozent (37,5 %) der Fälle konnten in weniger als 6 Monaten erledigt werden, 83 Prozent (62,5 %) in weniger als einem Jahr und



83 Prozent (62,5 %) in weniger als 18 Monaten. Von den nicht sistierten hängigen Fällen ist einer (1) älter als 18 Monate.

Beim Verwaltungsgericht ist im Berichtsjahr eine (0) Appellation und beim Bundesgericht keine (0) Beschwerde eingereicht worden. Vom Verwaltungsgericht ist kein (0) Urteil ergangen und auch vom Bundesgericht ist kein (0) Urteil eingetroffen.

Von den Ende 2018 hängigen Fällen waren fünf (6) sistiert.

In der Zeitschrift «Bernische Verwaltungsrechtssprechung» (BVR) wird ein jährlicher Rechtsprechungsbericht publiziert.

2.3.3 Führung und Administration

2.3.3.1 Personal

Im November hat Fachrichter Rolf Stöckli auf Ende Februar 2019 demissioniert. Aufgrund der noch genügenden Zahl von Fachrichterinnen und Fachrichtern kann bis zu den nächsten Gesamterneuerungswahlen im Jahr 2022 auf eine Ergänzungswahl verzichtet werden.

2.3.3.2 Finanzen

Bei der ESchK steht einem Aufwand von insgesamt CHF 68'516 ein Ertrag von CHF 6'400 gegenüber. Der Gesamtaufwand fällt damit um CHF 5'873 tiefer, der Ertrag um CHF 1'600 tiefer aus als veranschlagt. Das führt zu einem positiven Saldo von 6,88 Prozent gegenüber dem Voranschlag.

2.4 Bodenverbesserungskommission des Kantons Bern (BVK)

Richter

im Amt seit

Schnidrig Gerhard, Rechtsanwalt, Präsident 1993
Wüthrich Urs, Fürsprecher, Vizepräsident 2007

Fachrichter / Fachrichterinnen

im Amt seit

Federer Guido, Dr. phil. nat. 2011
Heiniger Peter, dipl. Bauing. ETH, dipl. Kaufmann HKG 2017
Hodel Peter, Agro-Ing. HTL 2017
Holzer Fritz, Meisterlandwirt 2017
Moser Kuno, dipl. Forsting. ETH 2017
Rubin Hanspeter, Agro-Kaufmann 2011
Schneider-Baumann Kathrin, Lehrerin, Landwirtin 2007
Stampfli Christian, Bauing. FH/STV 1999
Tschudi Stephan, eidg. Ing.-Geometer, dipl. Kultur-Ing. ETH 2007
Weber Werner, Meisterlandwirt 2017
Weiss Hans, dipl. Ing. ETH 1993
Wüthrich Hanspeter, Förster 2007

Gerichtsschreiber

Schibler Mark, Fürsprecher

Neben dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten gehören der BVK eine Fachrichterin und elf Fachrichter an. Das Kommissionssekretariat wird von einem nebenamtlichen Gerichtsschreiber geführt.

2.4.1 Geschäftsentwicklung

Im Berichtsjahr gingen bei der BVK 70 Rechtsmitteleingaben (4 Beschwerden, 66 Einsprachen) ein (Vorjahr: 128 Einsprachen).

56 dieser Einsprachen und Beschwerden konnten im Berichtsjahr rechtskräftig erledigt werden, 14 Fälle sind noch hängig, wobei in elf dieser Fälle die Entscheide der BVK im Dezember 2018 eröffnet wurden und die Rechtsmittelfristen im Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts noch laufen. Nebst diesen Fällen sind noch drei (sistierte) Fälle aus Vorjahren hängig. Insgesamt werden damit 17 Fälle (3) auf 2019 übertragen.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug weniger als sechs Monate. 100 Prozent (100 %) der Fälle konnten in weniger als zehn Monaten erledigt werden. Von den nicht sistierten hängigen Fällen war keiner älter als 18 Monate.

Es fanden sechs (3) Kommissionssitzungen statt.

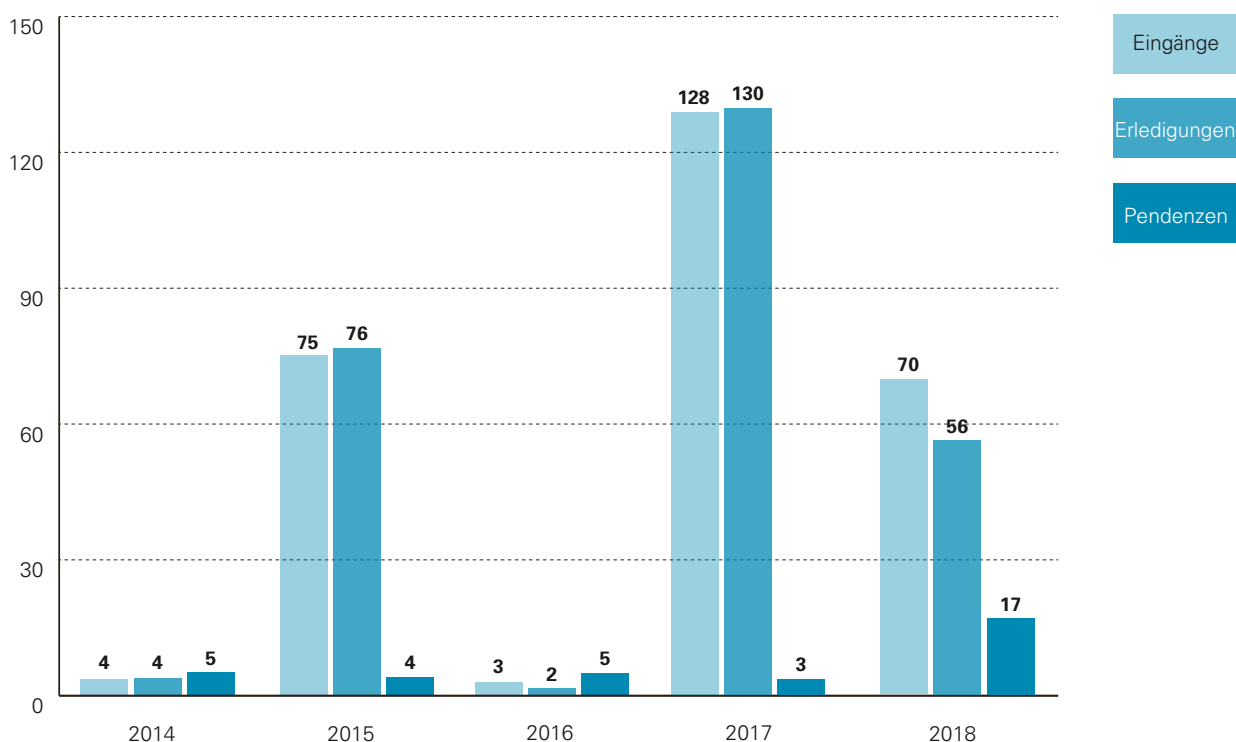
2.4.2.2 Finanzen

Bei der BVK steht einem Aufwand von insgesamt CHF 75'020 ein Ertrag von CHF 300 gegenüber. Der Gesamtaufwand fällt um CHF 7'645 höher, der Ertrag um CHF 732 tiefer aus als veranschlagt. Das bedeutet einen negativer Saldo von 11,21 Prozent gegenüber dem Voranschlag.

2.4.2 Führung und Administration

2.4.2.1 Personal

Im Berichtsjahr wurden einzelne im Jahr 2017 neu gewählte BVK-Mitglieder erstmals im Spruchkörper eingesetzt. In allen Fällen verlief dies problemlos.



Die Angehörigen der Verwaltungsgerichtsbarkeit haben auch im Jahr 2018 für eine zuverlässige, sorgfältige und effiziente Streiterledigung gesorgt. Ihr Leistungsausweis kann sich sehen lassen. Besonderen Dank gebührt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller Stufen und Funktionen, die eine einwandfrei funktionierende Verwaltungsgerichtsbarkeit erst möglich machen. Ebenso danken wir unseren Partnerinnen und Partnern in der Berner Justiz und den Behördenmitgliedern des Parlaments und der Regierung für das uns auch im Berichtsjahr entgegengebrachte Vertrauen.

Der Präsident und die übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung stehen Interessierten gerne für weiterführende Auskünfte zur Verfügung.

Der Präsident des Verwaltungsgerichts



Dr. Thomas Müller

Der Generalsekretär



Jürg Bloesch

Staatsanwaltschaft

Inhaltsverzeichnis

Staatsanwaltschaft

1	Generalstaatsanwaltschaft	93
2	Regionale Staatsanwaltschaften	102
3	Kantonale Staatsanwaltschaften	108
4	Führung und Administration	114
5	Aspekte der Kriminalitätsentwicklung	119
	Anhang: Statistiken	122

1 GENERAL-STAATSANWALTSCHAFT

1.1 Einleitung

1.1.1 Allgemeines

Das Geschäftsjahr zeichnete sich hinsichtlich des Kerngeschäftes in den Regionen und auch in der Jugendanwaltschaft durch weiter konsolidierte Abläufe aus. So zeigen die in den Vorjahren entwickelten und umgesetzten internen Entlastungs- und Reorganisationsmassnahmen erste Trends, die nun deutlich in die von der Generalstaatsanwaltschaft anvisierten Richtungen gehen: Es ist einerseits festzustellen, dass die Staatsanwaltschaften ihre Praxen in verschiedenen Themenbereichen so wie zum Beispiel bei der Eröffnung von Untersuchungen weiter optimieren konnten. Andererseits zeigt die statistische Auswertung, dass bei einem gleichbleibenden Anzeigeverhalten und bei einer an sich unveränderten Kriminalitätslage der Vergleich der Belastungen der regionalen Staatsanwaltschaften untereinander ausgeglichener und stimmiger ausfällt und sich die in der Vergangenheit besonders belastete Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland in dieses Gesamtbild einzufügen beginnt. Die auch im nächsten Jahr laufenden Rekrutierungen und die Einarbeitung des zurzeit befristet angestellten Entlastungspersonals werden zeigen, ob die angestrebte Untersuchungsbelastung pro Verfahrensleitung von etwa 65 Fällen und die Verminderung der Zahl der überjährigen Fälle erreichbar sind. Die enge Begleitung dieses Projekts wie auch die Befristung der Anstellungen erlauben es der Generalstaatsanwaltschaft, rasch reagieren und nötigenfalls korrigieren zu können. Auffällig ist indes auf der ganzen Linie, dass die eingehenden Strafanzeigen deutlich häufiger zu Untersuchungseröffnungen führen. Dies liegt sicher teilweise an der bisweilen höheren Komplexität der angezeigten Sachverhalte, aber auch an der neuen Praxis der Beschwerdekammer des Obergerichtes und des Bundesgerichtes, welche den Anwendungsbereich der Nichtanhandnahme und auch der Verfahrenseinstellung zunehmend enger fasst. Als direkte Folge davon ist ein erhöhter Druck auf die überjährigen Verfahren festzustellen.

Daneben spitzt sich in den Spezialgebieten wie auch bei den neuen Herausforderungen die Lage erwartungsgemäss deutlich zu: Der Output wie

aber auch die Fallbelastung im Bereich digitaler Kriminalität im weiteren Sinn hat sich im Berichtsjahr fast verdoppelt. Gleiches zeigt sich bei der Belastung im Bereich des Medizinalstrafrechts, der hochgradig organisierten Drogenbandenkriminalität oder des Menschenhandels, wo sich die Staatsanwaltschaft mit ausnehmend komplexen Fallkonstellationen und dort auch mit internationalen Fragestellungen konfrontiert sieht. Grossverfahren dieser Natur bergen die Gefahr, die Kapazitäten einer kantonalen Staatsanwaltschaft zu sprengen, sind sie doch mit unabdingbarem, dünn gesättem Spezialwissen technischer Natur oder struktureller Verzweigung verbunden. Die stetige Prozessoptimierung ist eine Daueraufgabe, aber für sich allein ungenügend: Diese überall in der Strafverfolgung erfolgte Lageanalyse muss organisatorische Konsequenzen nach sich ziehen, auch im Kanton Bern. Es hat sich im Berichtsjahr gezeigt, dass die entsprechenden Projektarbeiten «Spezialisierung und Zentralisierung» richtig und notwendig sind, dies namentlich im Bereich der digitalen Kriminalität im weiteren Sinn und der nationalen und internationalen Rechtshilfe, wo die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern über keine oder ungenügende Strukturen verfügt. Solche Fragestellungen sind gemeinsam mit dem Bund, der Kantonspolizei, der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und der Schweizerischen Staatsanwältekonzferenz (SSK) weiter zu besprechen und rasch Lösungen zuzuführen, namentlich indem die Staatsanwaltschaften (im Gleichschritt mit der Polizei) entsprechend dem erkannten und damit ausgewiesenen Handlungsbedarf stufengerecht mit Fachkräften alimentiert werden. Verharren oder Insellösungen in einzelnen Kantonen oder gar in Regionen können keine zielführenden Taktiken sein.

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern legte im vergangenen Berichtsjahr das Schwergewicht ihres Engagements in interkantonalen Konferenzen oder kantonalen Gremien weiter einzig auf die Ausbildung und die Optimierung des strafrechtlichen Kerngeschäftes. So nehmen Mitarbeitende aller Stufen in Arbeitsgruppen Einsitz, in welchen Vernehmlassungsarbeiten zu verschiedensten kantonalen oder eidgenössischen Rechtssetzungsprojekten erforderlich sind, oder aber ganz konkret Spezialgebiete wie Obduktionsindikationen bei ausserordentlichen Todesfällen, Fokusgutachten, Fragenkataloge für forensisch-psychiatrische Gutachten in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Gesellschaft für forensische Psychiatrie oder Haft- und Vollzugsfragen zu behandeln sind. In diesen Kontext fügten sich auch die im Berichtsjahr abgeschlos-

sene Vernehmlassungs- und Beratungstätigkeit im Zusammenhang mit der Revision der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) ein. Unter dem Vorbehalt der Gültigkeit des kommunizierten Terminplans des Bundesamtes für Justiz (BJ) sollen die Botschaft und der Gesetzesentwurf frühestens im Januar 2019 vorliegen. Die Staatsanwaltschaft ist unter Verweis auf die im letzten Tätigkeitsbericht einlässlich geschilderte Ausgangslage heute der Meinung, dass von diesem Revisionsprojekt mutig Abstand genommen werden sollte, da es mehr schadet als nützt: Sie ist der festen Überzeugung, dass sich die Strafprozessordnung in der Praxis grundsätzlich gut bewährt. Die StPO stellt die Abkehr von 26 kantonalen Strafprozessordnungen und derjenigen des Bundes dar. Sie muss angesichts der damaligen komplizierten und dadurch stossend schwerfälligen Abläufe im interkantonalen Verhältnis wie auch in der Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bund nach Jahrzehnten des Suchens als entscheidender und positiver Schritt für die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in unserem Land gewertet werden. Vereinzelt Lücken wurden durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts gefüllt, die Kommentierung der StPO durch die Lehre ist differenziert und ortet keine Praxisuntauglichkeiten. Vor diesem Hintergrund erscheint die übereilte und teils wenig differenzierte Kritik an diesem Werk befremdlich und der Ruf nach einer Gesamtüberprüfung als deutlich verfrüht.

Ihre spannenden, herausfordernden und sicherheitspolitisch wichtigen Aufgaben, gleich wie die hohe Belastung im Amt, kann die Staatsanwaltschaft nur mit ihrem engagierten Personal meistern. Dieses Engagement und die sehr hohe Identifikation mit ihrem Auftrag sind bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ungebrochen. Dies ist im Tagesgeschäft und im persönlichen Kontakt deutlich spürbar und mehr als nur erfreulich. Voraussetzung dafür sind eine moderne Führungsarbeit, engagierte Kader, die transparente Information, die zeitverzugslose Kommunikation und die Wertschätzung jeder einzelnen Person und deren geleisteten Arbeit. Schon seit jeher ist es ein Privileg des Kantons Bern, dass zwischen den staatlichen Institutionen ein Klima des professionellen Vertrauens und gegenseitigen Respekts herrscht und sich deswegen die Strafverfolgung, die Straf- und Zivilgerichtsbarkeit wie auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ihr Kerngeschäft konzentrieren können. Das moderne, durchdachte und zukunftsgerichtete bernische Organisationsmodell der Justiz ist weiter zu konsolidieren und es ist Sorge zu ihm zu tragen. Es bewährt sich. Diese

Grundvoraussetzung schafft günstigste Randbedingungen für die Arbeit einer Staatsanwaltschaft und für deren Arbeitsergebnisse, auf die die strafgerichtliche Beurteilung aufbauen muss.

1.1.2 Aufbau und Auftrag

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern ist Untersuchungs- und Anklagebehörde in allen Strafsachen des eidgenössischen und kantonalen Rechts, für die der Kanton Bern sachlich und örtlich zuständig ist und welche die Verfolgung von Erwachsenen, Jugendlichen und juristischen Personen betreffen. Sie ist damit Teil der Strafverfolgungsbehörden und setzt sich aus der Generalstaatsanwaltschaft, den regionalen und den kantonalen Staatsanwaltschaften zusammen. Die Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaft folgt den Prinzipien der Regionalisierung und der Spezialisierung.

Die Generalstaatsanwaltschaft leitet die Staatsanwaltschaft und zeichnet für die fachgerechte, effektive und qualitativ hochstehende Strafverfolgung verantwortlich. Die Untersuchung strafbaren Verhaltens obliegt in der Regel den örtlich zuständigen regionalen Staatsanwaltschaften. Spezielle Zuständigkeiten ergeben sich für die Verfolgung von Wirtschaftsdelikten (Schwerpunkte Vermögensstrafrecht, Urkundenfälschung, Geldwäscherei und Cyberkriminalität) sowie für Verfahren, die sich aufgrund ihrer Besonderheit nicht für die Untersuchung durch die regionalen Staatsanwaltschaften eignen. Werden die gesetzlich vorgesehenen Kriterien erfüllt, fallen solche Verfahren in die Verantwortlichkeit der Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Wirtschaftsdelikten oder der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben, die beide für den gesamten Kanton zuständig sind. Ebenfalls für das ganze Kantonsgebiet zuständig ist die Jugendanwaltschaft. Sie ist Untersuchungs- und Anklagebehörde für Straftaten, die von Jugendlichen verübt worden sind. Zudem ist sie für den Vollzug von Strafen und Schutzmassnahmen gegenüber Jugendlichen und allenfalls jungen Erwachsenen verantwortlich.

Geleitet wird die Staatsanwaltschaft durch den Generalstaatsanwalt und seine beiden Stellvertreter. Den regionalen und kantonalen Staatsanwaltschaften sowie der Jugendanwaltschaft stehen je ein Leitender Staatsanwalt bzw. ein Leitender Jugendanwalt vor. Insgesamt umfasst die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern 94.9 SOLL-Stellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Sie sind wie folgt zugewiesen: Generalstaatsanwaltschaft 6.1 Stellen, Bern-Mittelland 26.0 Stellen, Berner

Jura-Seeland 18.2 Stellen, Emmental-Oberaargau 8.0 Stellen, Oberland 8.0 Stellen, Wirtschaftsdelikte 9.0 Stellen, Besondere Aufgaben 8.1 Stellen, Jugendanwaltschaft 11.5 Stellen.

1.2 Ressourcen

Die Generalstaatsanwaltschaft verfügt über folgende personelle Ressourcen (IST per 31.12.2018):

- Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: 610 % (davon 50 % Informationsbeauftragter)
- Juristisches Sekretariat: 170 % (davon 10 % befristet)
- Juristisches Sekretariat Gerichtsstände: 100 % (davon 20 % befristet)
- Sachbearbeitung Gerichtsstände: 50 %
- Projektleiter Projekt NeVo/Rialto: 100 % (davon 100 % befristet)
- Stabschef: 100 %
- Human Resources: 340 % (davon 90 % befristet; davon 10 % für Projekt NeVo/Rialto)
- Finanzen: 350 %
- Kanzlei: 190 %

1.2.1 Kernauftrag der Generalstaatsanwaltschaft

Der Kernauftrag der Generalstaatsanwaltschaft besteht in der Wahrnehmung der Verantwortung für die Strafverfolgung gegen Erwachsene, juristische Personen und Jugendliche sowie in der Vertretung der Anklage vor den Kammern des Obergerichts (Berufungs-, Beschwerde- und Revisionsverfahren) sowie vor dem Bundesgericht und dem Bundesstrafgericht in deutscher und französischer Sprache. Ihr obliegt die Regelung der interkantonalen Zuständigkeit und die sachliche Abgrenzung zum Bund, der Entscheid in innerkantonalen Gerichtsstandskonflikten und staatsanwaltschaftsinternen Beschwerdeverfahren, die Genehmigung von Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen der Leitenden Staatsanwältinnen und Leitenden Staatsanwälte sowie der Leitenden Jugendanwältin oder des Leitenden Jugendanwalts und der Anklageerhebungen bei Gerichten mit geringerer sachlicher Zuständigkeit. Die Generalstaatsanwaltschaft prüft in ihrer Eigenschaft als Zentralbehörde für die internationale Rechtshilfe die ihr auf direktem Weg zugestellten internationalen Rechtshilfeersuchen, entscheidet betreffend die Übernahme der Strafverfolgung aus dem Ausland und nimmt Stellung im Rahmen von Exequaturverfahren vor der Beschwerdekammer des Obergerichts.

Ein ebenso wichtiger Aufgabenbereich des Generalstaatsanwalts und seiner beiden Stellvertreter ist die Führung der gesamten Staatsanwaltschaft im Rahmen einer flachen Hierarchiestruktur mit kurzer Führungsspanne (Generalstaatsanwaltschaft – Leitungen der regionalen und kantonalen Staatsanwaltschaften). Als Aufsichtsbehörde über die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Jugendanwältinnen und Jugendanwälte sowie das übrige Personal obliegt der Generalstaatsanwaltschaft die Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen und Staatshaftungsansprüchen.

Weitere zentrale Aufgaben bestehen in der gesetzlich geregelten Mitwirkung in der Justizleitung sowie in der Mitwirkung in mit dem Kernauftrag zusammenhängenden Organisationen und deren Arbeitsgruppen, wie etwa die kantonsinterne Arbeitsgruppe Staatsanwaltschaft-Kantonspolizei oder die Schweizerische Staatsanwältekonferenz (SSK) und deren Arbeitsgruppen. Von Bedeutung sind schliesslich ebenso die institutionalisierten Austausche mit dem Kommando der Kantonspolizei, dem Institut für Rechtsmedizin (IRM), regionalen und kantonalen Gerichten, inner- und ausserkantonalen Staatsanwaltschaften und Verwaltungsstellen bis hin zu gesamtschweizerischen Gremien und Verbänden, die Vernehmlassungen zu Gesetzesvorlagen und Personal-, Finanz- und Informatikgeschäfte sowie die Weiterbildung.

Die Generalstaatsanwaltschaft unterstützt und lenkt die Tätigkeit der regionalen und kantonalen Staatsanwaltschaften durch generelle Weisungen und Richtlinien sowie im Einzelfall durch spezielle Weisungen oder Ratschläge. Sie erledigt das administrative Tagesgeschäft im Innenverhältnis wie auch im Verhältnis zu den Verwaltungsdirektionen. Dazu gehören die laufende Sicherstellung der Umsetzung der Beschlüsse des Generalstaatsanwalts sowie das Wahrnehmen der Verantwortlichkeiten im Personalwesen, in der Personalentwicklung, im Finanz- und Rechnungswesen, hinsichtlich der Infrastruktur und nicht zuletzt bezüglich der Sicherheit in der Staatsanwaltschaft. Zu erwähnen ist schliesslich die Durchführung des Fallcontrollings als internes Führungsinstrument sowie die laufende Überprüfung und Konsolidierung der Weisungen, Richtlinien und Arbeitshilfen.

Angesichts des raschen Wandels sowohl bei den rechtlichen Vorgaben wie auch den Entwicklungen im kriminellen Umfeld misst die Generalstaatsanwaltschaft der steten Aus- und Weiterbildung grosse Bedeutung zu. So ist der Ge-

neralstaatsanwalt Mitglied der SSK-Arbeitsgruppe Fortbildung in der Staatsanwaltschaft und ein stellvertretender Generalstaatsanwalt führt als Mitglied der Weiterbildungskommission der Justizleitung regelmässig Kurse für die Justizangehörigen des Kantons Bern durch. Die Mitglieder der Generalstaatsanwaltschaft, zahlreiche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Jugendanwältinnen und Jugendanwälte sind sodann als Dozierende Lehrbeauftragte oder Referentinnen und Referenten an den Universitäten Bern, Luzern, St. Gallen und Freiburg, an der Staatsanwaltschaftsakademie der Universität Luzern, an der École Romande de la Magistrature Pénale, am Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug, am Schweizerischen Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal und an der Interkantonalen Polizeischule tätig. Zahlreiche weitere Mitarbeitende engagieren sich in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Eine staatsanwaltschaftsinterne Kommission deckt die Weiterbildungsbedürfnisse des nichtjuristischen Personals ab. Die kantonalen und regionalen Staatsanwaltschaften, bei letzteren insbesondere die Strafbefehlsabteilungen, führen Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen durch, die auf die spezifischen Bedürfnisse der betreffenden Organisationseinheiten zugeschnitten sind. Der Informationsbeauftragte schliesslich stellt die Fortbildung im Bereich der Medienarbeit sicher.

1.2.2 Belastung und Führungstätigkeit

Die Kader der Staatsanwaltschaft befinden sich im Spannungsfeld von Führung und operativem Geschäft, sei dies auf Stufe der Generalstaatsanwaltschaft, wie auch auf Abteilungsebene. Der per 1. Juli 2017 angestellte neue Stabschef hat sich bestens bewährt. Er erweist sich als unverzichtbare Stütze der Generalstaatsanwaltschaft, indem er wesentlich dazu beiträgt, dass der Generalstaatsanwalt und seine beiden Stellvertreter in den Bereichen Administration, Organisation, operative Führung, Sachbearbeitung und Projektarbeit entlastet werden. Angesichts der im Berichtsjahr deutlich angestiegenen Belastung im Rechtsmittelgeschäft ist ein Teil der Entlastungswirkung jedoch leider bereits wieder verpufft. Die weitere Entwicklung des Kerngeschäfts wird daher aufmerksam zu beobachten sein.

Neben einem Leitbild und Handlungsgrundsätzen verfügt die Staatsanwaltschaft auch über einen Verhaltenskodex, den die Generalstaatsanwaltschaft zusammen mit den Leitenden Staatsanwälten und dem Leitenden Jugendanwalt erarbeitet hat. Der Verhaltenskodex der Staatsanwaltschaft ergänzt und konkretisiert den Verhaltenskodex der Verwaltung des Kantons Bern. Er umschreibt die Anforderungen an das verantwortungsbewusste, unabhängige, unbeeinflusste und einer Strafverfolgungsbehörde würdige Verhalten aller Mitarbeitenden. Die Staatsanwaltschaft verfügt im Weiteren über ein Controllingsystem im operativen Bereich wie auch bezüglich der Finanzen und der Human Resources. Sie arbeitet auf der Basis von Zielvereinbarungen, welche stufengerecht bis in den MAG-Prozess (Mitarbeitergespräch; Leistungs- und Verhaltensbeurteilung) heruntergebrochen werden. Die Entwicklungen in den einzelnen Abteilungen werden in Form von Halbjahres- und Jahresberichten sowie Finanz- und Personalreportings nach einheitlichen Vorgaben erhoben und analysiert, was nach der übergreifenden Auswertung in den im vorliegenden Bericht aufgeführten Resultaten, Analysen und Schlussfolgerungen mündet. Die rasche und verlässliche Umsetzung der erarbeiteten Lösungen wie auch die Kontrolle der Zielerreichung ist zwingend: Nur so kann eine grosse Organisation wie die Staatsanwaltschaft auf Kurs gehalten werden, damit sie ihren Strafverfolgungsauftrag erfüllen kann oder sich allenfalls zeigende Negativtrends korrigiert oder gestoppt werden können.

1.3 Geschäftsentwicklung Generalstaatsanwaltschaft

	2017	2018	Differenz
Anzahl Geschäfte total	3'020	3'235	+7,1 %
Rechtsmittelgeschäfte	592	641	+8,3 %
Anklagevertretungen schriftlich und mündlich	92	101	+9,8 %
Beschwerdevernehmlassungen	198	222	+12,1 %
Revisionsvernehmlassungen	5	1	-80,0 %
Beschwerden in Strafsachen Bundesgericht	4	5	+25,0 %
Vernehmlassungen zu Beschwerden in Strafsachen	4	3	-25,0 %
Gerichtsstandsverfahren	1'849	1'966	+6,3 %
davon vor Bundesstrafgericht	10	12	+20,0 %
Verfahren Art. 53 EG ZSJ	0	0	
Rechtshilfeschäfte national und international	303	385	+27,1 %
davon Entscheide internationale Strafübernahmebegehren	17	18	+5,9 %
Beschwerdeverfahren gegen Vollzugsentscheide der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern	20	19	-5,0 %

Zahlenmässig am meisten ins Gewicht fallen wie üblich die interkantonalen Gerichtsstandsverfahren. Hier ist mit 1'966 Verfahren der höchste Wert seit jeher zu verzeichnen. Die Zunahme gegenüber dem Vorjahr entspricht 6,3 %, was nach der markanten Zunahme im Jahr 2017 von 15,1 % eine weitere deutlich spürbare Mehrbelastung der spezialisierten Mitarbeiterinnen bedeutet. Ebenfalls eine deutliche Zunahme haben die schriftlichen und mündlichen Anklagevertretungen (+9,8 %), die Beschwerdevernehmlassungen (+12,1 %) und die Rechtshilfeschäfte national und international (+27,1 %) erfahren. Bei den mündlichen Anklagevertretungen gilt es zu berücksichtigen, dass aufgrund der höchstrichterlichen Vorgaben zum oberinstanzlichen Beweisverfahren die Prozessdauer markant zugenommen hat. Dauerten in früheren Jahren die meisten mündlichen Berufungsverfahren nicht mehr als einen Tag, sind heute zwei oder mehr Verhandlungstage keine Seltenheit mehr. In den übrigen Bereichen des Kerngeschäfts kann hingegen von einer stabilen Entwicklung auf hohem Niveau gesprochen werden.

1.4 Geschäftsentwicklung regionale und kantonale Staatsanwaltschaften

Der Gesamtvergleich der Geschäftszahlen der regionalen und kantonalen Staatsanwaltschaften wurde mit dem der Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellten Geschäftsverwaltungssystem Tribuna erarbeitet.

Die folgenden Zahlen geben den Vergleich zwischen den Vorjahreszahlen und der Situation per Ende der Berichtsperiode wieder (Basis: jährlich ausgearbeitete Leistungsvereinbarungen). Sie werden von Ausführungen zu besonders signifikanten Entwicklungen begleitet.

Entwicklung des Mengengerüsts per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingegangene Strafanzeigen (ohne uT-Anzeigen ¹ gem. Art. 307 Abs. 4 StPO)	120'254	121'833	120'022	-1,5 %
Strafbefehle ohne vorgängige Untersuchung (Eingang)	92'193	92'717	90'779	-2,1 %
Einsprachen gegen Strafbefehle ohne Untersuchung	4'935	4'944	4'816	-2,6 %
Eröffnete Untersuchungen	7'696	8'080	8'373	+3,6 %
davon regionale Staatsanwaltschaften	6'141	6'546	6'593	+0,7 %
Eingereichte Anklagen total	633	684	683	-0,1 %
Anklagevertretungen	378	403	388	-3,7 %

Der Anzeigeneingang ist der wesentliche Schlüsselwert, welcher einerseits die Arbeitsmenge und andererseits die Art der Abarbeitung durch die Staatsanwaltschaft bestimmt. Er ist mit anderen Worten die Basis für die von der Staatsanwaltschaft geforderte Bearbeitung der gemeldeten Vorfälle mit den vorhandenen Ressourcen in der vorgegebenen Zeit in den Schranken der Schweizerischen Strafprozessordnung.

Steuerbar für die Staatsanwaltschaft bleiben der effiziente Einsatz ihrer Ressourcen und der Qualitätsstandard. Der Trend, der seit 2013 mit ständig zunehmenden Belastungszahlen festzustellen ist, fand im Berichtsjahr, wie im Langzeitvergleich zu erwarten war, keine Fortsetzung mehr, sondern hat sich auf hohem Niveau eingependelt. Der Wert des Jahres 2016 mit 120'254 Anzeigen fand im Jahr 2018 nahezu seine Wiederholung, der Vorjahreswert wurde mit nur 1'811 Anzeigen unterboten. Entsprechend ist das Massengeschäft einzuordnen: Die Strafbefehlsverfahren nahmen um -2,1 % oder um 1'938 ab. Die Entwicklung der Einsprachequote zeigt sich mit -2,6 % geringer, was für die nun über Jahre konstante Praxistauglichkeit dieser von der Strafprozessordnung gewollten Art der Bewältigung des Massengeschäftes spricht.

Die erneute Zunahme der gestützt auf meist komplexere Sachverhalte zu eröffnenden Untersuchungen beträgt +3,6 %. Die Gründe dafür dürften auch in der einleitend angesprochenen restriktiven Praxis der Beschwerdekammer des Obergerichtes und des Bundesgerichtes zur Verfahrenserledigung liegen. Es sind dies Faktoren wie die fortschreitende Ausweitung der schon im Gesetz gut ausgebildeten formalen Anforderungen (Schriftlichkeit, Verfügungspflicht, Begründungspflicht, Beschwerdemöglichkeit, Anforderungen an den Anklagegrundsatz), die Ausweitung des Beizugs von Anwälten, die abnehmende Kooperationsbereitschaft von Verfahrensbeteiligten sowie Aussageverweigerung bei der Polizei und natürlich Gesetzesänderungen wie das neue Sanktionenrecht. All dies führt zu einem deutlichen Mehraufwand für die Verfahrenserledigung im prozessual ohnehin per se aufwändigeren Untersuchungsverfahren.

Die Anzahl der eingereichten Anklagen blieb im Berichtsjahr nahezu konstant. Sie hängt infolge der durchzuführenden Hauptverhandlung unmittelbar mit der Verfügbarkeit der Gerichte und der Parteien zusammen. Die langfristige Entwicklung der Anklagezahlen führt bei den Strafgerichten als nächstem Glied im Strafverfahren zu einer steigenden Geschäftslast (Anklagen 2013: 517; 2014: 568; 2015: 548; 2016: 633; 2017: 684; 2018: 683).

Anzeigeverhalten	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Schnitt
Anzeigen Staatsanwaltschaft	96'479	89'524	104'118	115'199	115'797	120'254	121'833	120'022	110'403
Schätzung uT-Anzeigen Polizei	36'340	36'500	36'500	36'500	36'500	36'500	36'500	28'981 ²	35'540
Schätzung Anzeigen PBG	9'500 ³	10'300 ⁴							
Strafanzeigen total	142'319	136'324	140'618	151'699	152'297	156'754	158'333	149'003	145'943

¹ Anzeigen gegen unbekannte Täterschaft

² neue Erhebung durch die Polizei/effektiver Schnitt 2013–2017

³ 11 Monate

⁴ 12 Monate

Das Anzeigeverhalten, das in den Jahren 2008 bis 2013 in einer gewissen Bandbreite konstant geblieben war, hatte sich in den Jahren 2014 und 2015 auf dem hohen Niveau von durchschnittlich rund 115'500 Anzeigen eingependelt. Nach einer weiteren Steigerung im Jahr 2016 ist für das Berichtsjahr eine Stagnation auf sehr hohem Niveau bei rund 120'000 Anzeigen eingetreten. Dabei gilt es zu beachten, dass die Kriminalstatistik der Kantonspolizei jeweils einzig die mit der Staatsanwaltschaft naturgemäss kongruente Entwicklung der Kriminalität im Kernstrafrecht widerspiegelt, wohingegen die Kennzahl «Anzeigen» bei der Staatsanwaltschaft auch die

Nebengesetzgebung zum Strafrecht, insbesondere die Strassenverkehrsdelinquenz sowie die direkt eingelangten Privatanzeigen umfasst. Die Einschätzung der Kriminalitätsentwicklungen in den Regionen zeigt, dass im Vergleich zum Vorjahr unverändert keine neuen oder besonderen Trends zu spezifischen Delikten oder Vorgehensweisen festzustellen sind. Die sinkende Kennziffer «Schätzung uT-Anzeigen Polizei» – für die Auswertung der Staatsanwaltschaft irrelevant – lässt vermuten, dass von Anzeigen gegen uT wegen gestohlenen Velos oder weniger wertvollen Gegenständen wegen der geringen Aussicht auf Erfolg zunehmend abgesehen wird.

Übrige Verfahren (Eingänge) per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Abgekürzte Verfahren	142	159	160	+0,6 %
Berufungsanmeldungen	59	57	78	+36,8 %
Nichtanhandnahmen	1'276	1'431	1'459	+2,0 %
Einstellungen	2'468	2'656	2'796	+5,3 %
Rechtshilfeverfahren	343	346	401	+15,9 %
Selbständige nachträgliche Entscheide	4'518	4'238	1'925	-54,6 %

Die abgekürzten Verfahren haben gegenüber dem Vorjahr nur sehr leicht zugenommen, sie bewegen sich im langjährigen Mittel. Diese Entwicklung illustriert beispielhaft, dass sich die Praxis gefestigt hat.

Im Vergleich zur Zunahme der Untersuchungszahlen sind die Werte bei den Nichtanhandnahmen wiederum, aber nur leicht, angestiegen. Die Rechtsprechung der Beschwerdekammer des Obergerichtes wie auch diejenige des Bundesgerichtes lassen nur wenig Spielraum für Nichtanhandnahmen. Nur wenn offensichtlich kein strafbares Verhalten vorliegt oder es offensichtlich an den prozessualen Voraussetzungen gebricht, darf ein Fall nicht an die Hand genommen werden. Aufwand entsteht aber dennoch, da nach Vorgabe der Beschwerdekammer auch solche Anzeigen nicht per se unbehandelt abgelegt werden dürfen, sondern diese nach wie vor zu prüfen und durch eine formelle Nichtanhandnahmeverfügung mit der erforderlichen Kurzbegründung zu erledigen sind. Dabei liegt die Messlatte hoch: Sehr rasch erkennen die Gerichte darauf, dass diese Offensichtlichkeit eng zu verstehen ist; selbst vollmundige Gewinnversprechen im Netz oder windige Anlagevehikel über das Internet sollen nicht mehr der Opfermitverantwortung geschuldet sein. Eine nach oben zeigende Kurve weisen auch querulatorische Anzeigen oder wirre Schreiben an die Staatsanwaltschaften auf pos-

talischem Weg oder über deren Info-Emailadressen auf, denen nachgegangen werden muss. Auch die Entgegennahme der Berichts- und Meldetätigkeit der Polizei, fussend auf deren pflichtgemäss aufgenommenen Anzeigen mit fraglichem deliktischem Hintergrund, bindet übermässig Ressourcen.

Der nach wie vor tiefe, aber angesichts der stabilen Zahl von Anklagen und der zunehmenden Komplexität der Fälle etwas gestiegene Wert an Berufungsanmeldungen widerspiegelt die einlässliche Arbeit der bernischen Gerichte. Die Notwendigkeit einer Überprüfung durch das Obergericht allein auf Berufung der Staatsanwaltschaft hin begrenzt sich auf diejenigen Fälle, wo sich praxisbewahrende oder praxisbildende Korrekturen aufdrängen oder auf Ausnahmefälle. Der regelmässige Austausch zwischen der Staatsanwaltschaft und den Regionalgerichten zeigt indes, dass der Verfahrensübergang (Qualität der Anklageschriften) wie auch die Anklagevertretung den Erwartungen der Gerichte entsprechen.

Die selbständigen nachträglichen Entscheide haben im Berichtsjahr stark abgenommen (-54,6 %). Dies ist die direkte Folge der auf den 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Revision des Sanktionenrechts des Strafgesetzbuches (StGB): Mit Inkrafttreten dieses neuen Sanktionenrechts ist aArt. 36 StGB entfallen. Die Staatsanwaltschaft ist somit nicht

mehr zuständig, in einem nachträglichen Verfahren Geldstrafen, Bussen und Ersatzfreiheitsstrafen in gemeinnützige Arbeit umzuwandeln, den Tagessatz herabzusetzen oder Zahlungsfristen bis zu 24 Monaten zu verlängern. Diese Aufgabe wird neu von den zuständigen kantonalen Bewährungs- und

Vollzugsdiensten des Amts für Justizvollzug (AJV-BVD) wahrgenommen. Dabei handelt es sich um meist kleinere Fälle geringeren Aufwandes, die komplexen Verfahren im Bereiche der Massnahmenänderungen verbleiben indes bei der Staatsanwaltschaft.

Pendenzen und überjährige Verfahren per Ende Jahr (ohne Strafbefehlsverfahren)	Total	pro Staatsanwalt (100 IST-Stellenprozent)
Hängige Untersuchungen	4'311	57
davon überjährige Verfahren	1'127	15
Hängige übrige Verfahren ohne Strafbefehle	615	8

Die grosse qualitative Unterschiedlichkeit der Fälle wirkt sich auch auf die Überjährigkeit aus, welche im Einzelfall je nach der Komplexität des Falles oder durch Faktoren, die durch die Verfahrensleitung kaum beeinflussbar sind, sehr rasch eintreten kann.

An der Zahl der überjährigen Verfahren lässt sich ablesen, ob die Belastung der Staatsanwaltschaft vertretbar ist oder nicht. Auch für das Jahr 2018 wurde das Erhaltensziel vereinbart, dass eine Untersuchung grundsätzlich nicht bedeutend länger als ein Jahr dauern und kein Verfahren sachlich unbegründet älter als vier Jahre sein darf. Die von aussen gesteuerte Arbeit der Staatsanwaltschaft – Anzeigen entgegennehmen, sie auf Sofortmassnahmen prüfen, wichtige und für das weitere Verfahren essentielle Untersuchungshandlungen vornehmen – verzögert die Erledigung von älteren Fällen, bei denen zeitlich weniger dringliche Ergänzungen oder Abschlusshandlungen vorzunehmen sind. Die wiederum angestiegene Untersuchungsge-
schäftslast bewirkt, dass die Zahl der überjährigen

Fälle um 79 Fälle auf 1'127 Fälle oder um einen überjährigen Fall pro Staatsanwältin und Staatsanwalt auf 15 angestiegen ist. Die Anzahl der Fälle aller Staatsanwaltschaften, welche älter als vier Jahre sind, stieg auf 81 (2017: 62) Fälle. Dieser Anstieg widerspiegelt die hohe Untersuchungsbelastung und es bewahrheitet sich, dass der Druck bei den halb- und überjährigen Fällen zu hoch geworden ist und er nun auf die über vierjährigen Fälle überzuschwappen beginnt. Das Gleichgewicht ist labil und es wird sich zeigen, ob der im Vergleich zum Vorjahr unverändert hohe Wert der über vierjährigen Fälle in der Region Berner Jura-Seeland und derjenige der von den Entlastungsmassnahmen am meisten betroffenen Region Bern-Mittelland durch die realisierten und bevorstehenden Personalmassnahmen angeglichen werden kann. Flankierend dazu ist wie bis anhin jeder einzelne über vierjährige Fall bezüglich seines Alters schriftlich begründet und dokumentiert (Fremdbestimmungen wie international ausgeschriebene Beschuldigte, hängige Rechtshilfen usw.) und unterliegt der laufenden Kontrolle.

Strafbefehlsverfahren (ohne Untersuchung) per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Anzahl in der Berichtsperiode erledigte Strafbefehle	90'826	91'834	90'021	2,0 %
Anzahl hängige Strafbefehle	17'229	15'925	15'478	-2,8 %
nach Einsprache an die Gerichte zur Beurteilung	756	741	689	-7,0 %
nach Einsprache an die Gerichte zur Beurteilung in %	0,8	0,8	0,8	+/-0,0 %

Die Quote der Weiterleitung von bestrittenen Strafbefehlen an die Gerichtsbarkeit (0,8 %) ist trotz hoher Geschäftslast unverändert tief. Wiederrum mussten im Vergleich zum Vorjahr weniger Verfahren an die Gerichte überwiesen werden 689 (2017: 741). Mit einer stetigen Qualitätskontrolle wird sichergestellt, dass die gesetzlichen

und bundesgerichtlichen Anforderungen an den Strafbefehl erfüllt werden.

Werden in Verfahren, die mit dem Vermerk «Festhalten an Strafbefehl» dem Gericht überwiesen worden sind, die Einsprachen vor Gericht zurückgezogen, folgt durch die Gerichte eine Rücküber-

weisung der Verfahren an die Staatsanwaltschaft, welche anschliessend sämtliche administrativen Abschlussarbeiten erledigt und den Inkassolauf durchführt. Dies führt dazu, dass diese Verfahren statistisch bei der Staatsanwaltschaft als durch «Rückzug der Einsprache erledigt» figurieren, obwohl die fachliche Arbeit durch den Einzelrichter erledigt worden ist. Der Anteil der Gerichte an diesen durch Rückzug der Einsprache erledigten Verfahren ist beachtlich und darf bei der Auswertung des Zahlenwerks der Staatsanwaltschaft und der Gerichtsbarkeit nicht vernachlässigt werden. Zur exakten Belastung der Richterschaft wird auf die Analyse der Strafgerichtsbarkeit verwiesen.

Die Anzahl hängiger Strafbefehlsverfahren liegt bei 15'478. Dieser Wert liegt um 447 Verfahren unter dem Vorjahreswert und knapp über dem realistischen Minimalwert von 15'000 per Stichtag pendenden Verfahren. Das Jahresziel ist bei einem Volumen von 90'021 Strafbefehlen somit erreicht, die Schwankung liegt im normalen Streubereich.

Belastung (ohne sistierte Verfahren)	hängig 1.1.	eröffnet 2018	erledigt 2018	hängig 31.12.
Untersuchungen Region alle	3'344	6'593	5'698	3'321
Untersuchungen pro regionale/n StA	69	136	117	68
übrige Verfahren Region alle	764	2'481	2'470	398
übrige Verfahren pro regionale/n StA	16	51	51	8
Total Verfahren pro regionale/n StA	85	187	168	76
Untersuchungen kantonal Wirtschaftsdelikte	272	550	355	405
Untersuchungen pro kantonale/n StA	34	66	43	49
übrige Verfahren kantonal	51	120	91	109
übrige Verfahren pro kantonale/n StA	6	14	11	13
Total Verfahren pro kantonale/n StA Wirtschaftsdelikte	40	80	54	62
Untersuchungen kantonal Besondere Aufgaben	319	185	209	262
Untersuchungen pro kantonale/n StA	42	24	28	35
übrige Verfahren kantonal	6	71	45	30
übrige Verfahren pro kantonale/n StA	1	9	6	4
Total Verfahren pro kantonale/n StA Besondere Aufgaben	43	33	34	39
Untersuchungen kantonale Jugendanwaltschaft	336	1'045	1'029	323
Untersuchungen pro JugA	30	93	92	29
übrige Verfahren Jugendanwaltschaft (ohne MÜV)	58	1'113	1'093	78
übrige Verfahren pro JugA	5	99	98	7
Total Verfahren pro JA	35	192	200	36

Die Indikatoren für die Erfassung der Belastung einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwaltes sind die Geschäftslast, die dieser Mitarbeitende aus dem Vorjahr überträgt, die Anzahl Fälle, die neu zu eröffnen sind und die sie zu erledigen vermag und letztlich die Anzahl Fälle, die ins Folgejahr übertragen werden müssen, da sie im Berichtsjahr nicht abgeschlossen werden können.

Am Beispiel der regionalen Staatsanwaltschaften (allgemeine Kriminalität) lässt sich für die Berichtsperiode ableiten, dass pro Staatsanwältin oder Staatsanwalt 69 Untersuchungen aus dem Vorjahr (2017: 71) weiter zu behandeln und wiederum 136 (2017: 136) neu zu eröffnen waren. Von diesen beiden Gruppen konnten 117 (2017: 116) Untersuchungen erledigt werden und es waren schliesslich 68 Fälle (2017: 69) auf das Jahr 2019 zu übertragen. Dazu kamen 51 (2017: 101) eröffnete übrige Verfahren (Rechtshilfe, selbständige nachträgliche Entscheide, Nichtanhandnahmen). Die Belastung pro Staatsanwältin oder Staatsanwalt per Stichtag 31. Dezember beträgt 76 Verfahren und bewegt sich damit auch mit Blick auf den relativen, befristeten Personalzuwachs von +2 % (Entlastungsmassnahmen) etwas unter dem Stand des Vorjahres (85).

Die festzustellende Differenz zwischen den Zahlen entfällt auf diejenigen Fälle («Verfahren in Prüfung»), bei denen nach deren Eingang vertieft abzuklären ist, wie damit prozessual weiter zu verfahren ist (Eröffnung Untersuchung, Nichtanhandnahme oder Strafbefehlsverfahren). Solche Abklärungen können Rückfragen, Gerichtsstandsverfahren, ergänzende Polizeiaufträge oder Korrespondenzen mit einer anzeigenden Stelle oder Person sein.

Signifikant ist die Verfahrenszunahme in den Spezialgebieten: So waren in der Abteilung Wirtschaftsdelikte per 31. Dezember im Vergleich zum Vorjahr 405 (2017: 272) Verfahren hängig, dies bei einer Belastung pro Staatsanwältin oder Staatsanwalt von 62 (2017: 40), wobei hier auf die einleitenden Bemerkungen zur digitalen Kriminalität im weiteren Sinne verwiesen wird. Bei der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben ist von 262 (2017: 319) hängigen Verfahren und einer Belastung von 39 (2017: 43) Verfahren pro Staatsanwältin oder Staatsanwalt auszugehen, wobei hier die Belastung neben Kleinverfahren durch im Geschäftsjahr überdurchschnittlich umfangreiche Verfahren geprägt wird.

2 REGIONALE STAATSANWALTSCHAFTEN

2.1 Gesamtwürdigung

Die regionalen Staatsanwaltschaften befassen sich mit dem grössten Teil der Kriminalitätsbekämpfung in unserem Kanton. Es ist somit anhand dieser Einheiten am verlässlichsten möglich, die quantitativen und qualitativen Änderungen in der Arbeit der Strafverfolgerin und des Strafverfolgers zu erfassen und Aussagen über die Belastungssituation zu machen. Dies ist nur möglich mit einem verlässlichen Controlling- und Inspektionssystem. Die Leistungsvereinbarungen im Allgemeinen, das Controlling- und Kontrollsystem sowie die Fallplanungskriterien der Staatsanwaltschaft im Besonderen liefern dazu die Beurteilungsgrundlagen. Sie erlauben eine zuverlässige Steuerung und erbringen die Kennzahlen, auf denen sich die strategische und operative Führung wie auch die Ressourcenbewirtschaftung aufbauen und durchsetzen lassen. Sie sind akzeptierte Führungsinstrumente.

Wertet man die Ergebnisse der hängigen und neuen Verfahren pro Jahr im Verhältnis zur Erledigungsleistung über alle regionalen Staatsanwaltschaften aus, ergibt sich, dass vor allem in den Regionen Bern-Mittelland, Berner Jura-Seeland und Oberland erneut eine Zunahme der neu eröffneten Untersuchungen zu verzeichnen war, demgegenüber sich die Lage in der Region Emmental-Oberaargau wiederum eingependelt hat. Hinsichtlich der Anklagen ist gesamthaft eine leichte Steigerung zu verzeichnen, sie ist in allen Regionen bis auf die Region Berner Jura-Seeland quasi gleichbleibend. Ähnlich wie in den früheren Jahren wurden auch im 2018 verglichen mit den anderen regionalen Staatsanwaltschaften in der Region Berner Jura-Seeland pro Staatsanwältin oder Staatsanwalt überdurchschnittlich viele Untersuchungen erledigt. Die Anzahl der erhobenen Anklagen in dieser Region hat auch im vergangenen Jahr zugenommen (2017: 206; 2018: 228). Nebst zahlreichen Gerichtsauftritten der Staatsanwaltschaft führte dies erneut zu grösseren Pendenzen beim Regionalgericht Berner Jura-Seeland (2017: 161; 2018: 195). Im Vergleich mit den Vorjahren hat sich die Anzahl der pendenten Anklagen annähernd verdreifacht, was zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer führt und die Arbeitsorganisation und die Effizienz der Staatsanwaltschaft tangiert.

Auf den 1. August und auf den 1. November 2018 konnten in der Region Berner Jura-Seeland zwei von den im Rahmen des Belastungsausgleichs für das vergangene Jahr intern bereitgestellten unbefristeten und der neu geschaffenen befristeten Staatsanwaltsstellen besetzt werden. Hierzu mussten zusätzliche Büroräumlichkeiten gefunden und gemietet werden. Die an der Spitalstrasse 11, in unmittelbarer Nähe des Regionalgerichts, des Regionalgefängnisses und der Kantonspolizei gelegenen Räume sind für die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaft sehr gut geeignet. Weiter ist festzuhalten, dass die mit den zusätzlich bewilligten Stellen beabsichtigte Entlastung bereits spürbar ist und zu einer Entspannung der Arbeitsbelastung geführt hat. Bei gegenüber dem Vorjahr etwas höheren Untersuchungseingängen (2017: 2'004, 2018: 2'035) konnten die zum Jahresende pendenten Verfahren noch nicht reduziert werden (2017: 1'163, 2018: 1'228). Indes stieg die Belastung der einzelnen Staatsanwältin und des einzelnen Staatsanwalts trotzdem nicht mehr wie in den Vorjahren weiter gegen 100 Fälle an, sondern sank leicht von 83 Untersuchungen auf 81. Die Belastungsziffern von durchschnittlich 66 Fällen pro Staatsanwalt in den anderen Regionen sind nach wie vor hoch, die Angleichung der Belastungswerte über alle Regionen ist indes in den Bereich des Möglichen und Vertretbaren gerückt.

In den Regionen Bern-Mittelland, Oberland und Emmental-Oberaargau konnten die Erledigungszahlen durch grossen Einsatz erfreulich gesteigert werden und die Pendenzen stiegen trotz markanter Zunahme in den Regionen Bern-Mittelland und Berner Jura-Seeland über das Ganze nur gering an. Einschränkung ist zu vermerken, dass die Altersstruktur der Pendenzen zu grosser Besorgnis Anlass gibt, weil sich die Blase der überjährigen Fälle wieder vergrössert hat und auch die Verfahren über vier Jahre – unverändert auf einem tiefen Niveau liegend – tendenziell aber in allen Regionen anzusteigen beginnen. Dabei spielt auch das Staatsanwaltspikett eine Rolle: Am Beispiel der Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland mit dem Zentrum der Stadt Bern lässt sich dies wie folgt illustrieren: Die Anzahl der Pikettmeldungen steigt kontinuierlich an und hat namentlich nachts Ausmasse erreicht, die einen Piketteinsatz von wie bisher 3½ Tagen am Stück nicht mehr zulässt. Die Erholung und die Konzentrationsfähigkeit der Pikettdienstleistenden sind bei mehreren aufeinanderfolgenden Pikettnächten nicht mehr ausreichend gewährleistet. Auf den 1. Januar 2019 wird daher versuchsweise auf 24-stündige Piketteinsätze umgestellt und abwechselnd zu zweit eine Woche Pikett geleistet.

Damit stehen ein Arbeitstag zur Abarbeitung sowie eine ganze Nacht zur Erholung vor dem nächsten Einsatz zur Verfügung. Die Evaluation dieser Anpassung steht an und es wird zu prüfen sein, wie und wo das Pikettwesen verträglicher und damit optimiert für allenfalls die ganze Staatsanwaltschaft ausgestaltet werden kann.

Die Entwicklung der Strafbefehlsabteilungen hat gezeigt, dass das gezielt am richtigen Ort eingesetzte Personal die Situation zu entspannen vermag und diese Abteilungen heute ihren Auftrag zu erfüllen vermögen, dies unter Vorbehalt von Ausfällen, Zusatzaufgaben oder steigenden Eingängen.

2.2 Bern-Mittelland

2.2.1 Ressourcen

Die Abteilung verfügt über folgende personelle Ressourcen (IST per 31.12.2018):

- Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: 2'530 %
- Juristisches Sekretariat: 200 %
- Assistenz: 1'790 % (davon 50 % befristet für Projekt NeVo/Rialto)
- Kanzlei: 2'520 %

Auf die Strafbefehlsabteilung entfallen davon 350 % der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie 600 % Seniors mit eigenständiger Entscheidungskompetenz in Strafbefehlsverfahren.

2.2.2 Geschäftsentwicklung

Entwicklung des Mengengerüsts per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingegangene Strafanzeigen (ohne uT-Anzeigen gem. Art. 307/4 StPO)	53'788	54'463	53'428	–1,9 %
Strafbefehle ohne vorgängige Untersuchung (Eingang)	42'573	42'328	41'231	–2,6 %
Einsprachen gegen Strafbefehle	2'075	2'056	2'072	+0,8 %
Eröffnete Untersuchungen	2'442	2'642	2'802	+6,1 %
Anklagevertretungen	119	130	139	+6,9 %

Anklagen, abgekürzte Verfahren, Einstellungen, übrige Verfahren per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingereichte Anklagen	181	224	218	–2,7 %
Abgekürzte Verfahren (Eingang)	29	33	30	–9,1 %
Berufungsanmeldungen	13	11	16	+45,5 %
Nichtanhandnahmen (Eingang)	436	534	539	+0,9 %
Einstellungen	785	961	948	–1,4 %
Rechtshilfeverfahren (Eingang)	162	169	196	+16,0 %
Selbständige nachträgliche Entscheide	2'161	2'163	520	–76,0 %

Pendenzen und überjährige Verfahren per Ende Jahr	Total	pro Staatsanwalt (100 IST-Stellenprozent)
Hängige Untersuchungen	1'276	63
davon überjährige Verfahren	317	15
hängige weitere Verfahren (Nichtanhandnahmen, selbständige nachträgliche Entscheide, Rechtshilfe)	192	9

Strafbefehlsverfahren (ohne Untersuchung)	Total	in % (von Eingang)
Anzahl in der Berichtsperiode erledigte Strafbefehle	40'808	99,0 %
davon nach Einsprache an die Gerichte zur Beurteilung weitergeleitet	219	0,5 %

2.3 Berner Jura-Seeland

2.3.1 Ressourcen

Die Abteilung ist auf den Hauptstandort Biel und die Aussenstelle Moutier aufgeteilt und verfügt über folgende personelle Ressourcen (IST per 31.12.2018):

- Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: 1'920 %
(davon 20 % befristet für Projekt NeVo/Rialto)
- Juristisches Sekretariat: 130 %
- Assistenz: 1'400 % (davon 20 % befristet)
- Kanzlei: 2'140 % (davon 230 % befristet)

Auf die Strafbefehlsabteilung entfallen davon 270 % der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie 440 % Seniors mit eigenständiger Entscheidungskompetenz in Strafbefehlsverfahren.

2.3.2 Geschäftsentwicklung

Entwicklung des Mengengerüsts per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingegangene Strafanzeigen (ohne uT-Anzeigen gem. Art. 307/4 StPO)	32'943	32'994	32'240	–2,3 %
Strafbefehle ohne vorgängige Untersuchung (Eingang)	25'523	26'059	25'275	–3,0 %
Einsprachen gegen Strafbefehle	1'240	1'305	1'390	+6,5 %
Eröffnete Untersuchungen	1'994	2'004	2'035	+1,5 %
Anklagevertretungen	97	121	115	–5,0 %

Anklagen, abgekürzte Verfahren, Einstellungen, übrige Verfahren per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingereichte Anklagen	210	206	228	+10,7 %
Abgekürzte Verfahren (Eingang)	49	70	48	–31,4 %
Berufungsanmeldungen	19	19	20	+5,3 %
Nichtanhandnahmen (Eingang)	115	118	106	–10,2 %
Einstellungen	515	545	649	+19,1 %
Rechtshilfeverfahren (Eingang)	72	76	83	+9,2 %
Selbständige nachträgliche Entscheide (Eingang)	842	671	292	–56,5 %

Pendenzen und überjährige Verfahren per Ende Jahr	Total	pro Staatsanwalt (100 IST–Stellen–%)
Hängige Untersuchungen	1'228	81
davon überjährige Verfahren	315	21
hängige weitere Verfahren (Nichtanhandnahmen, selbständige nachträgliche Entscheide, Rechtshilfe)	93	6

Strafbefehlsverfahren (ohne Untersuchung)	Total	in % (von Eingang)
Anzahl in der Berichtsperiode erledigte Strafbefehle	24'948	98,7 %
davon nach Einsprache an die Gerichte zur Beurteilung weitergeleitet	294	1,2 %

2.4 Emmental-Oberaargau

2.4.1 Ressourcen

Die Abteilung verfügt über folgende personelle Ressourcen (IST per 31.12.2018):

- Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: 800 %
- Juristisches Sekretariat: 100 %
- Assistenz: 605 %
- Kanzlei: 740 %

Auf die Strafbefehlsabteilung entfallen davon 100 % der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie 100 % Seniors mit eigenständiger Entscheidungskompetenz in Strafbefehlsverfahren.

2.4.2 Geschäftsentwicklung

Entwicklung des Mengengerüsts per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingegangene Strafanzeigen (ohne uT-Anzeigen gem. Art. 307/4 StPO)	14'264	14'199	13'530	–4,7 %
Strafbefehle ohne vorgängige Untersuchung (Eingang)	10'549	10'479	9'751	–6,9 %
Einsprachen gegen Strafbefehle	645	605	475	–21,5 %
Eröffnete Untersuchungen	933	1'092	904	–17,2 %
Anklagevertretungen	36	11	2	–81,8 %

Anklagen, abgekürzte Verfahren, Einstellungen, übrige Verfahren per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingereichte Anklagen	71	66	60	–9,1 %
Abgekürzte Verfahren (Eingang)	9	3	5	+66,7 %
Berufungsanmeldungen	3	4	2	–50,0 %
Nichtanhandnahmen (Eingang)	128	125	136	+8,8 %
Einstellungen	287	326	323	–0,9 %
Rechtshilfeverfahren (Eingang)	61	49	60	+22,4 %
Selbständige nachträgliche Entscheide (Eingang)	302	267	87	–67,4 %

Pendenzen und überjährige Verfahren per Ende Jahr	Total	pro Staatsanwalt (100 IST-Stellen-%)
Hängige Untersuchungen	391	60
davon überjährige Verfahren	71	11
hängige weitere Verfahren (Nichtanhandnahmen, selbständige nachträgliche Entscheide, Rechtshilfe)	36	6

Strafbefehlsverfahren (ohne Untersuchung)	Total	in % (von Eingang)
Anzahl in der Berichtsperiode erledigte Strafbefehle	9'789	100,4 %
davon nach Einsprache an die Gerichte zur Beurteilung weitergeleitet	43	0,4 %

2.5 Oberland

2.5.1 Ressourcen

Die Abteilung verfügt über folgende personelle Ressourcen (IST per 31.12.2018):

- Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: 800 %
- Juristisches Sekretariat: 80 %
- Assistenz: 560 %
- Kanzlei: 900 %

Auf die Strafbefehlsabteilung entfallen davon 100 % der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie 200 % Seniors mit eigenständiger Entscheidungskompetenz in Strafbefehlsverfahren.

2.5.2 Geschäftsentwicklung

Entwicklung des Mengengerüsts per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingegangene Strafanzeigen (ohne uT-Anzeigen gem. Art. 307/4 StPO)	14'856	15'659	16'197	+3,4 %
Strafbefehle ohne vorgängige Untersuchung (Eingang)	11'790	11'925	12'580	+5,5 %
Einsprachen gegen Strafbefehle	923	923	833	–9,8 %
Eröffnete Untersuchungen	772	808	852	+5,4 %
Anklagevertretungen	42	50	26	–48,0 %

Anklagen, abgekürzte Verfahren, Einstellungen, übrige Verfahren per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingereichte Anklagen	71	75	72	–4,0 %
Abgekürzte Verfahren (Eingang)	9	16	10	–37,5 %
Berufungsanmeldungen	6	5	6	+20,0 %
Nichtanhandnahmen (Eingang)	212	274	256	–6,6 %
Einstellungen	328	313	343	+9,6 %
Rechtshilfeverfahren (Eingang)	35	47	52	+10,6 %
Selbständige nachträgliche Entscheide	361	392	154	–60,7 %

Pendenzen und überjährige Verfahren per Ende Jahr	Total	pro Staatsanwalt (100 IST–Stellen–%)
Hängige Untersuchungen	426	66
davon überjährige Verfahren	108	17
hängige weitere Verfahren (Nichtanhandnahmen, selbständige nachträgliche Entscheide, Rechtshilfe)	77	12

Strafbefehlsverfahren (ohne Untersuchung)	Total	in % (von Eingang)
Anzahl in der Berichtsperiode erledigte Strafbefehle	12'549	99,8 %
davon nach Einsprache an die Gerichte zur Beurteilung weitergeleitet	123	1,0 %

3 KANTONALE STAATSANWALTSCHAFTEN

3.1 Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Wirtschaftsdelikten

3.1.1 Ressourcen

Die Abteilung verfügt über folgende personelle Ressourcen (IST per 31.12.2018):

- Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: 900 %
- Juristisches Sekretariat: 100 %
- Assistenz: 660 %
- Revisoren: 180 %
- Kanzlei: 180 %

3.1.2 Geschäftsentwicklung

Wirtschaftsdelikte sind, bedingt durch ihre Komplexität, bekanntermassen aufwändig, zeitintensiv und erfordern Spezialwissen. Die Generalstaatsanwaltschaft achtet darauf, dass dieser spezialisierten Staatsanwaltschaft nur diejenigen Fälle übertragen werden, welche die durch das Gesetz definierten strengen Vorgaben erfüllen (Art. 51 EG ZSJ), damit diesen Untersuchungen unter Einbindung des Fachwissens genügend Zeit für die vertiefte Abklärung zukommt.

Per Ende 2018 waren 13 Untersuchungen (2017: 11) hängig, die älter als vier Jahre sind. Die Verjährungsfrage stellte sich bei keinem dieser Verfahren. Die Gründe für die längeren Verfahrensdauern sind mannigfaltig: Sie reichen insbesondere von Rechtshilfe-Problemen mit Russland, über ständige Neuanzeigen, die Verfahrensabschlüsse verunmöglichen, über ausserordentlich arbeits- und zeitaufwändige Untersuchungen, ausser der Reihe zu behandelnde Haftfälle, extrem aufwändige, mit Beschwerden verzögerte Vermögensabschöpfungen bis hin zu Revisoren-Wechseln.

Mit 152 Anzeigen (exkl. Cyberkriminalität) lag das Niveau im Berichtsjahr rund 12 % über demjenigen des Vorjahres (136). Im Vergleich dazu stieg die Zahl der eingegangenen Anzeigen im Bereich Cyberkriminalität explosionsartig von 283 im Vorjahr auf 557 im Berichtsjahr an, was einer Zunahme von rund 97 % entspricht. Als Folge davon war auch ein Anstieg der eröffneten Untersuchungen in diesem Bereich von über 150 % zu verzeichnen. Auf die erwartete Entwicklung hat die Staatsanwaltschaft bereits im Vor- und im Berichtsjahr reagiert und mögliche Massnahmen wie personelle Verstärkungen, optimale Prozessabläufe und Spezialisierungen formuliert. Angesichts der unveränderten Rahmenbedingungen konnte davon bislang erst eine Umschichtung der Cyberkriminalität zu und eine Konzentration bei der Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Wirtschaftsdelikten umgesetzt werden. Die anstehende, angestrebte und dringend notwendige Verstärkung der derzeit mit 190 Stellenprozenten (80 % StA, 60 % Assistenz und 50 % jur. Sekretariat) agierenden Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich Cybercrime wurde der Justizkommission vorgestellt und findet in den Budget- und Finanzplanungen der kommenden Jahre Niederschlag. Mit dieser Spezialisierung folgt die Staatsanwaltschaft den Entwicklungen auch anderer Kantone wie Zürich, Luzern, St. Gallen oder Thurgau.

Neben diesem Aufgabenbereich gibt die Entwicklung der klassischen kantonalen Wirtschaftskriminalität zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass: Sie bewegt sich in der Bandbreite der Berichterstattungen der Vorjahre.

Entwicklung des Mengengerüsts per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingegangene Strafanzeigen	356	419	709	+69,2 %
davon Bereich Cyberkriminalität	n.a.	283	557	+96,8 %
Eröffnete Untersuchungen	216	286	550	+92,3 %
davon Bereich Cyberkriminalität	n.a.	176	450	+155,7 %
Anklagevertretungen	10	14	10	-28,6 %

Anklagen, abgekürzte Verfahren, Einstellungen, übrige Verfahren per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingereichte Anklagen	26	18	22	+22,2 %
davon Bereich Cyberkriminalität	n.a.	0	3	+300,0 %
Abgekürzte Verfahren (Eingang)	1	1	0	-100,0 %
Berufungsanmeldungen	5	7	16	+128,6 %
Nichtanhandnahmen (Eingang)	110	80	116	+45,0 %
Einstellungen	26	34	33	-2,9 %
Rechtshilfeverfahren (Eingang)	4	3	3	+/-0,0 %
Selbständige nachträgliche Entscheide (Eingang)	0	0	1	+100,0 %

Pendenzen und überjährige Verfahren per Ende Jahr	Total	pro Staatsanwalt (100 IST-Stellen-%)
Hängige Untersuchungen	405	49
davon überjährige Verfahren	166	20

3.2 Staatsanwaltschaft für Besondere Aufgaben

3.2.1 Ressourcen

Die Abteilung verfügt über folgende personelle Ressourcen (IST per 31.12.2018):

- Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: 810 %
- Juristisches Sekretariat: 100 %
- Assistenz: 600 %
- Übersetzer: 100 %
- Kanzlei: 100 %

3.2.2 Geschäftsentwicklung

Im Vergleich zum Vorjahr (703) gingen im Berichtsjahr weniger Anzeigen (477) ein und dementsprechend wurden auch rund 20 % weniger Untersuchungen eröffnet. Diese Entwicklung dürfte im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen sein: Weil die Arbeitsbelastung der Abteilung nach wie vor auf hohem Niveau verharrte, wurden die Richtlinien, welche die Zuständigkeit umschreiben, restriktiv ausgelegt. Diverse Verfahren verblieben deshalb bei den regionalen Staatsanwaltschaften.

In Verfahren wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz und wegen Menschenhandels, die regelmässig zu unüberschaubarer Grösse tendieren, mussten zudem Schwerpunkte gesetzt werden. Anzeichen, wonach die Kriminalität in den in die Zuständigkeit dieser Abteilung fallenden Deliktsbereichen effektiv zurückgegangen wäre, finden sich allerdings keine.

Nicht wirklich überraschend ist der Rückgang bei den abgekürzten Verfahren. Erwartungsgemäss sinkt die Bereitschaft von beschuldigten Personen für ein abgekürztes Verfahren, sobald die Landesverweisung zum Thema wird. Vermutlich erhoffen sie sich vom ordentlichen Verfahren, dass das Gericht allenfalls von der Landesverweisung absieht. Da nun vermehrt Delikte angeklagt werden, welche nach dem 1. Oktober 2016 begangen wurden, wirken sich diese Vorbehalte gegenüber dem abgekürzten Verfahren zunehmend aus.

Nichtanhandnahmen werden in der Abteilung mehrheitlich im Zusammenhang mit Anzeigen

wegen Missachtung von Verkehrsregeln bei dringlichen Dienstfahrten und Anzeigen gegen Behörden verfügt. Der Rückgang der Nichtanhandnahmen im Umfang von rund 12 % steht im Zusammenhang mit der Rechtsprechung der Beschwerdekammer, wonach bereits die Edition von Verfahrensakten nur im Rahmen einer Untersuchung zulässig ist. Folglich können insbesondere Anzeigen gegen Behörden kaum mehr mit Nichtanhandnahmeverfügungen erledigt werden. Auslöser für solche Anzeigen sind ja regelmässig missliebige

Entscheide in einem konkreten Verfahren, gegen die sich der Anzeiger zur Wehr setzen will. Die Edition dieser Verfahrensakten ist daher regelmässig unumgänglich, um den Tatvorwurf überprüfen zu können.

Die individuelle Belastung pro Staatsanwältin und Staatsanwalt mit je 35 hängigen Untersuchungen ist im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken (2017: 42), was indes aufgrund der zunehmenden Komplexität der Fälle nicht automatisch zu einer Entlastung im gleichen Umfang geführt hat.

Entwicklung des Mengengerüsts per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingegangene Strafanzeigen	715	703	477	–32,1 %
Eröffnete Untersuchungen	202	232	185	–20,3 %
Anklagevertretungen	55	52	26	–50,0 %

Anklagen, abgekürzte Verfahren, Einstellungen, übrige Verfahren per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingereichte Anklagen	53	71	59	–16,9 %
Abgekürzte Verfahren (Eingang)	45	36	19	–47,2 %
Berufungsanmeldungen	9	5	14	+180,0 %
Nichtanhandnahmen (Eingang)	32	73	64	–12,3 %
Einstellungen	48	43	43	+/-0,0 %
Rechtshilfeverfahren (Eingang)	9	2	7	+250,0 %
Selbständige nachträgliche Entscheide (Eingang)	0	1	0	–100,0 %

Pendenzen und überjährige Verfahren per Ende Jahr	Total	pro Staatsanwalt (100 IST-Stellen-%)
Hängige Untersuchungen	262	35
davon überjährige Verfahren	135	18

3.3 Jugendanwaltschaft

3.3.1 Ressourcen

Die Jugendanwaltschaft ist dezentral organisiert und auf die Dienststellen Bern-Mittelland (Standort Bern), Oberland (Standort Spiez), Emmental-Oberaargau (Standort Burgdorf) und Berner Jura-Seeland (Standort Biel, Aussenstelle in Moutier) aufgeteilt. Die Abteilung verfügt über folgende personelle Ressourcen (IST per 31.12.2018):

Bern-Mittelland:

- Jugendanwältinnen und Jugendanwälte: 470 %
- Assistenz: 390 %
- Sozialarbeitende: 455 %
- Kanzlei: 375 % (davon 10 % befristet für Projekt NeVo/Rialto)

Berner Jura-Seeland:

- Jugendanwältinnen und Jugendanwälte: 300 %
- Assistenz: 150 %
- Sozialarbeitende: 390 %
- Kanzlei: 260 %

Emmental-Oberaargau

- Jugendanwältinnen und Jugendanwälte: 250 % (davon 70 % befristet; davon 50 % für Projekt NeVo/Rialto)
- Assistenz: 150 %
- Sozialarbeitende: 240 %
- Kanzlei: 150 %

Oberland:

- Jugendanwältinnen und Jugendanwälte: 180 %
- Assistenz: 145 %
- Sozialarbeitende: 240 %
- Kanzlei: 190 %

3.3.2 Geschäftsentwicklung

Die rechtlichen Grundlagen für die Arbeit der Jugendanwaltschaft (JugA) bilden das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht sowie die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung, die in vielen Teilen massgeblich vom Recht für Erwachsene abweichen. Die personellen Ressourcen erscheinen genügend, es muss der dezentralen Struktur mit kleineren Einheiten der JugA Rechnung getragen werden. Dadurch wird der Einsatz von Mitarbeitenden in Mischfunktionen notwendig, an welche hohe Anforderungen bezüglich ihrer Flexibilität und ihres Einsatzes gestellt werden. Bei Krankheitsausfällen oder Kündigungen sowie Delegationen in Projekte der Staatsanwaltschaft stossen die personellen Ressourcen der dezentralen Einheiten rasch an ihre Kapazitätsgrenzen.

In den Zahlen ist insgesamt Konstanz festzustellen: Gesamtkantonal ist die Anzahl neuer Verfahren im Vergleich zum Vorjahr nur leicht angestiegen. Der Jahresdurchschnitt der letzten fünf Jahre ergibt Eingänge von 3'489 Verfahren. Der Verfahrensanstieg auf 3'441 Fälle bewegt sich somit noch leicht unterhalb des fünfjährigen Durchschnitts.

Eine Zunahme im Massengeschäft Strafbefehlverfahren hatten bis auf die Dienststelle Emmental-Oberaargau alle Regionen zu verzeichnen. Die Zunahme der Verfahren im Massengeschäft lässt sich nicht wie im letzten Jahr durch eine Zunahme der Anzeigen wegen Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz erklären, sondern durch eine Zunahme der Ladendiebstähle, der Sachbeschädigungen, des betrügerischen Missbrauchs einer Datenverarbeitungsanlage, der Urkundenfälschung und der Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz sowie gegen das Ausländergesetz. Trotz leichter Steigerung (rund 1 %) der Anzahl durchgeführter Strafbefehlverfahren, gab

es zahlenmässig wesentlich weniger Einsprachen. Die Einsprachequote liegt bei 2,2 %. Gegenüber dem Vorjahr, mit einer Einsprachequote von 2,9 %, ergab sich somit eine Verbesserung. Erklären lässt sich dies einerseits durch die steigende Akzeptanz der ausgefallten Strafbefehle auch im Jugendstrafverfahren sowie andererseits durch die erdrückende Beweislage. Eine solche besteht typischerweise im Bereich der Ladendiebstähle sowie des betrügerischen Missbrauchs einer Datenverarbeitungsanlage, weil in aller Regel Videoaufnahmen der strafbaren Handlungen vorliegen.

In den Regionen Bern-Mittelland, Oberland und Seeland nahmen die eröffneten Untersuchungen zu, wohingegen in den Regionen Emmental-Oberaargau eine leichte und im Berner Jura eine starke Abnahme zu verzeichnen ist. Es wurden mehr Nichtanhandnahmen erlassen als erwartet (+6,6 %), was in Zahlen ausgedrückt deren 15 entspricht. Die Anzahl von 242 Nichtanhandnahmen liegt leicht unter dem fünfjährigen Durchschnitt von 245 Fällen. Dies erklärt sich dadurch, dass mehr offensichtlich nicht erfüllte Straftatbestände und Kinder unterhalb der Strafmündigkeitsgrenze von 10 Jahren zur Anzeige gebracht wurden sowie mehr Unfälle im SVG-Bereich zur Anzeige kamen, welche wegen der unmittelbaren Betroffenheit durch die erlittenen Verletzungen jegliche Strafe als unangemessen erschienen liessen. Im Berichtsjahr wurden 23 Einstellungen mehr erlassen als prognostiziert (+5,3 %). Die 457 Einstellungen bewegen sich über dem fünfjährigen Jahresdurchschnitt von 414 Einstellungen. Gründe dafür sind einerseits eine Zunahme von durchgeführten erfolgreichen Vergleichsverhandlungen sowie die nachträgliche Bezahlung von ausstehenden Bussen im Umwandlungsverfahren zur Ersatzfreiheitsstrafe, womit das nachträgliche Verfahren mit Einstellung geschlossen werden konnte.

Die Anzahl nachträglicher Verfahren ist mit +20,5 % oder 152 Verfahren über den prognostizierten Erwartungen. Die 896 durchgeführten Verfahren liegen wesentlich über dem fünfjährigen Jahresdurchschnitt von 684 Verfahren. Die Abweichung erklärt sich vor allem durch eine Zunahme der Entscheide über eine Umwandlung einer nicht bezahlten Busse zu einer persönlichen Leistung bzw. zu einer Ersatzfreiheitsstrafe.

Nebst der Untersuchung und dem Strafbefehlverfahren ist die Jugendanwaltschaft auch für den Vollzug der ausgesprochenen Jugendstrafen und Schutzmassnahmen zuständig. Namentlich die Ent-

wicklung folgender Themenfelder ist erwähnenswert: Die Anzahl an Unterbringungen liegt mit +8,4 % oder vier Unterbringungen mehr als im Vorjahr über den Erwartungen. Gleichzeitig haben gegenüber dem Vorjahr die vorsorglichen Unterbringungen um sechs Fälle oder um 17,1 % abgenommen.

Die Jugendanwaltschaft ist im Bereich der Schutzmassnahmen während des ganzen Jahres gefordert. Grund dafür bildet die Möglichkeit, die Schutzmassnahmen jederzeit den geänderten Situationen und Fortschritten des betroffenen Jugendlichen anzupassen. Um die Ziele mit dem Jugendlichen zu erreichen, sind eine rollende Planung und ein unentwegtes Einschreiten bei Abweichungen sowie ein unterstützendes Begleiten bei positiver Entwicklung durch persönliche Vorsprachen beim Jugendlichen unumgänglich. Sind die Ziele erreicht und die Deliktsfreiheit gegeben, können die Schutzmassnahmen aufgehoben oder eine Weiterführung in Form der ambulanten Schutzmassnahmen ins Auge gefasst werden. Die Tendenz, dass im Bereich der Schutzmassnahmen generell ein Anstieg bzw. ein Verbleib der Anzahl angeordneter Schutzmassnahmen auf hohem Niveau zu verzeichnen ist, bleibt damit bestehen. Ungebrochen ist festzustellen, dass die stationär untergebrachten Jugendlichen zudem einer gerichtlich angeordneten, parallel dazu laufenden ambulanten Behandlung bei Psychiatern bedürfen. Vollzugsbelange sind heikel, fachlich wie menschlich höchst anspruchsvoll. In diesen Kontext reihen sich die Gewaltakte eines Jugendlichen in Tramelan im Herbst des Berichtsjahres ein, welche zur Eröffnung einer Strafuntersuchung der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland, zu einer Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben (Unterlassung aus Garantenstellung), der Eröffnung einer Administrativuntersuchung im Zuständigkeitsbereich der Generalstaatsanwaltschaft und schliesslich zur Zwischenprüfung präventiver Massnahmen zur Vermeidung ähnlicher Risiken (Vollzugsüberprüfungen bei rückfallgefährdeten Jugendlichen) geführt haben.

Psychiatrisch indizierte Zusatzbegleitungen und Überprüfungen sind unabdingbar; der Preis ist der, dass sich die normale Tagespauschale von stationären Einrichtungen mehr als verdoppeln kann. Der Kostendruck im Bereich des Schutzmassnahmenvollzuges bei Unterbringungen bleibt somit auf hohem Niveau bestehen; die absolute Sicherheit vor der Gefahr eines Rückfalles oder neuer Ereignisse kann aber leider nie gewährleistet werden.

Entwicklung des Mengengerüsts per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingegangene Strafanzeigen	3'332	3'396	3'441	+1,3 %
Strafbefehle ohne vorgängige Untersuchung (Eingang)	1'750	1'922	1'939	+0,9 %
Einsprachen gegen Strafbefehle	52	55	43	-21,8 %
Eröffnete Untersuchungen	1'137	1'016	1'045	+2,9 %
Anklagevertretungen	19	25	33	+32,0 %

Anklagen, Einstellungen, übrige Verfahren per	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Differenz
Eingereichte Anklagen	21	27	24	-11,1 %
Berufungsanmeldungen	4	6	4	-33,3 %
Nichtanhandnahmen (Eingang)	243	227	242	+6,6 %
Einstellungen	479	434	457	+5,3 %
Selbständige nachträgliche Entscheide	852	744	871	+17,1 %

Pendenzen und überjährige Verfahren per Ende Jahr	Total	pro Jugendanwalt (100 IST-Stellen-%)
Hängige Untersuchungen	323	29
davon überjährige Verfahren	15	1

Strafbefehlsverfahren (ohne Untersuchung)	Total	in %
Anzahl in der Berichtsperiode erledigte Strafbefehle	1'923	99,2 %
davon nach Einsprache an die Gerichte zur Beurteilung weitergeleitet	10	0,5 %

4 FÜHRUNG UND ADMINISTRATION

4.1 Human Resources (HR)

Auch im Jahr 2018 sah sich die Abteilung Human Resources mit vielen verschiedenen Themen und Projekten konfrontiert. So wurden die vom Regierungsrat am 7. September 2016 verabschiedeten neuen Bestimmungen zur Stellenbewirtschaftung (RRB 1013/2016) von der Justiz übernommen und per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Zentraler Begriff der neuen Regelung ist der Soll-Bestand. Darunter ist die maximal zulässige Anzahl Vollzeitstellen zu verstehen, die einer Organisationseinheit zustehen. Die nachfolgende Abbildung zeigt auf, wie sich der Soll-Bestand zusammensetzt:

Soll-Bestand Stellen

Soll
Für die dauerhaft zu erfüllenden Aufgaben
Direktionsreserve
Vakanzen
Besetzte Stellen

Ist-Bestand Anstellungen/Mitarbeitende

Direktionsreserve für befristete oder unbefristete Anstellungen
Vakanzen
Befristet Angestellte, die ständig zu erfüllende Aufgaben erbringen
Unbefristete Anstellungen

Die vorgegebene Direktionsreserve beträgt zurzeit 2 %. Vertretungen (Doppelbesetzungen von Stellen) infolge Krankheit, Unfalls, Mutterschaft, unbezahlten Urlaubs, Abbaus von Langzeitkontoguthaben etc. sollen sich innerhalb des Soll-Bestandes halten. Beim Abbau von Langzeitkontoguthaben waren im Berichtsjahr 11 Mitarbeitende vom zwingenden Abbau betroffen. Zudem haben weitere acht Mitarbeitende freiwillig kompensiert. Dies hat nebst anderen Doppelbesetzungen zu einer zusätzlichen Belastung der Reserve geführt. Die Staatsanwaltschaft hatte bereits im Herbst 2017 aufgrund der sich abzeichnenden Doppelbesetzungen darauf hingewiesen, dass eine Reserve von 2 % nicht ausreichen dürfte. Die damalige Prognose hat sich im Berichtsjahr bewahrheitet: Die Staatsanwaltschaft war wegen der hohen Arbeitsbelastung gezwungen, die Plan-Stellen (d.h. die budgetierten Stellen) stets voll auszuschöpfen. Um die Funktionsfähigkeit der Organisationseinheiten nicht zu gefährden, konnten Absenzen, die länger als drei Monate dauerten, nicht unbesetzt bleiben und mussten mit einer Vertretung überbrückt werden. Trotz einer strengen Bewilligungspraxis, welche eine Vertretung nur bei einer Abwesenheitsdauer von mindestens drei Monaten zulässt, hatte die Generalstaatsanwaltschaft aufgrund der ungenügenden Reserve keine Chance, die vorgegebene Soll-Stellenzahl einzuhalten. Dank der guten Zusammenarbeit in der Justizleitung konnte der Mehrbedarf der Staatsanwaltschaft jedoch mit den Reserven der Gerichtsbarkeit und der Stabsstelle für Ressourcen gedeckt werden. Nichtsdestotrotz wird es auch im nächsten Berichtsjahr eine Herausforderung bleiben, die Vorgaben der neuen Stellenbewirtschaftung einzuhalten. Nicht unerwähnt bleibe schliesslich, dass das Budget trotz Überbuchung des Stellenplans aufgrund von Rückerstattungen Dritter (EO/UV/KTG/Mutterschaft) und Fluktuationsgewinnen eingehalten werden konnte.

Da trotz Stellenverschiebungen unter den Organisationseinheiten der Staatsanwaltschaft und weiteren Ausgleichsmassnahmen die Belastung in der Region Berner-Jura Seeland nach wie vor deutlich zu hoch war, wurden per 1. Januar 2019 zwei befristete Staatsanwaltsstellen (inkl. Annexstellen) geschaffen. Eine Staatsanwaltsstelle wurde infolge Dringlichkeit bereits im November besetzt. Diese Massnahme war nur dank der justizinternen Beihilfe möglich, da ansonsten der Stellenplan zusätzlich belastet worden wäre.

Der Konkurs der Publicitas AG hat die Arbeit der Abteilung Human Resources im Berichtsjahr erschwert: So war die Information des Personalamtes zwar jederzeit zeitnah. Es stellte jedoch eine Herausforderung dar, die grosse Informationsmenge, die zeitweise mit kurzen Fristen verbunden war, vollständig und rasch zu verarbeiten. Während der Übergangszeit stand das elektronische Portal jobs.ch für die Ausschreibung von Stelleninseraten zur Verfügung. Aufgrund technischer Schwierigkeiten stellte dieses Tool jedoch eine massive Verschlechterung dar, zumal der Zeitbedarf für eine einzige Stellenausschreibung zwischen eineinhalb und zwei Stunden betrug. Im Vergleich dazu hatten die Stellenausschreibungen über die Publicitas AG lediglich 10 bis 15 Minuten in Anspruch genommen. Seit Oktober 2018 arbeitet der Kanton mit einer neuen Anwendung; diese Applikation funktioniert einwandfrei.

Im Berichtsjahr verzeichnete die Staatsanwaltschaft 27 Kündigungen, sieben mehr als im Vorjahr. Die Gründe hierfür sind mannigfaltig. Die diesjährige Fluktuationsrate betrug 9,7 % (9,1 % im Vorjahr). Die Mutterschaften sind mit einer Anzahl von 11 Niederkünften im Vergleich zu deren 10 im Vorjahr stabil geblieben.

Im Jahr 2017 hatte das Personalamt Neuerungen im Absenzenmanagement eingeführt. Unter anderem wurde das Abwesenheitskriterium von fünf auf vier Abwesenheitsereignisse innerhalb von 12 Monaten reduziert. Weiter wurde das Kriterium Absenzensumme (bis dahin > 20 Arbeitstage) aufgehoben. Im Berichtsjahr waren bei 68 Mitarbeitenden mehr als vier Abwesenheitsereignisse zu verzeichnen (2017: 35). Darunter waren vier Langzeitkrankheitsfälle. Weshalb eine derartige Zunahme der Abwesenheitsereignisse stattgefunden hat, kann nicht gesagt werden. Es ist jedoch zu erwähnen, dass allein die Zahl der Abwesenheitsereignisse nur beschränkt aussagekräftig ist. Die Abteilung Human Resources wird daher weiterhin auch die Dauer der krankheitsbedingten Abwesenheiten erheben.

4.2 Finanz- und Rechnungswesen

Im Berichtsjahr war die Abteilung Finanzen der Generalstaatsanwaltschaft nebst dem Tagesgeschäft und den gesamtstaatlichen Prozessen wiederum zu einem erheblichen Teil mit Projekt- und Organisationsaufgaben beschäftigt. Weiter hat die Abteilung ihre monatlich stattfindenden Sitzungen

mit den dezentral organisierten Rechnungsführenden durchgeführt. An den regelmässigen Austauschen der fachlich vorgesetzten Finanzdienste war die Abteilung stets vertreten.

Die Erstellung des Jahresabschlusses/Geschäftsberichts 2017 erfolgte erstmals nach den Vorgaben von HRM2/IPSAS und dem Handbuch Rechnungslegung (HBR). Der Planungsprozess 2018 (für das Budgetjahr 2019 und die Finanzplanjahre 2020 bis 2022) wurde bereits zum zweiten Mal nach den neuen Vorgaben erarbeitet. Mit der Umstellung auf HRM2/IPSAS sind die fachlichen Anforderungen an die Mitarbeitenden im Finanz- und Rechnungswesen spürbar gestiegen. Gestützt auf das Konzept Internes Kontrollsystem (IKS) der Justizleitung und den jährlichen IKS-Regelkreislauf wurden in den Sommermonaten wiederum Prozesskontrollen in ausgewählten Organisationseinheiten durchgeführt und in einem entsprechenden Bericht dokumentiert. Im Jahr 2019 soll das bestehende IKS mit einer erweiterten Dokumentation der Supportprozesse optimiert und ausgebaut werden.

Die Übernahme von Aufgaben des Finanz- und Rechnungswesens aus den dezentralen Organisationseinheiten durch die Abteilung Finanzen im Rahmen von drei Pilotbetrieben hat sich nach einer ersten Beurteilung bewährt. Im Rahmen der weiteren Entwicklung der Staatsanwaltschaft sind weitere Zentralisierungen zu prüfen.

Im Berichtsjahr fanden wiederum mehrere Neuerungen des Finanzinformationssystems (FIS) mit direktem Einfluss auf die Finanzprozesse statt. Diese betrafen die FIS-Module Debitorenmanagement, Kreditorenmanagement und Finanzbuchhaltung.

Im kantonalen Projekt ERP (Ablösung FIS) war die Abteilung unter der fachlichen Leitung der Stabsstelle für Ressourcen bei der Erarbeitung von Geschäftsprozessen sowie bei der Stellungnahme zum Organisationskonzept Finanzen und Controlling beteiligt. Im Rahmen des Projekts NeVo/Rialto haben im Berichtsjahr mehrere Projektsitzungen für buchhalterische Fragestellungen stattgefunden. Im Laufe des Berichtsjahrs konnte die fachliche Konzeptphase abgeschlossen und gegen Ende 2018 die Realisierung gestartet werden. Nebst den Mitarbeitenden der Abteilung sind auch Rechnungsführende aus den dezentralen Organisationseinheiten sowie Personen aus weiteren Bereichen beteiligt.

4.3 Gebäude – Informatik

Gemäss Art. 6 GSOG sind die zuständigen Direktionen der kantonalen Verwaltung für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der von den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft benötigten Grundstücke, Gebäude, Informatik- und Kommunikationssysteme verantwortlich. Die Justizleitung meldet den Bedarf frühzeitig bei der zuständigen Direktion an.

4.3.1 Gebäude

Die den regionalen und kantonalen Staatsanwaltschaften zugeteilten Räumlichkeiten sind zweckmässig und gut erreichbar. Dort, wo die Staatsanwaltschaft in der Nähe von Polizei und Gerichten untergebracht ist, profitiert sie von effizienten administrativen Abläufen bei gleichzeitig hoher Sicherheit. Vertreter der Staatsanwaltschaften nehmen in den Betriebskommissionen gemischt genutzter Räumlichkeiten Einsitz.

Die regionale Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau hat im Berichtsjahr die in den Vorjahren geplanten und beantragten neu ausgebauten Räumlichkeiten im Verwaltungszentrum Neumatt in Burgdorf bezogen. Mit diesem Schritt konnten die Mitarbeitenden auf ein Gebäude konzentriert werden, was die Führung der Mitarbeitenden stark vereinfacht und für die Austauschprozesse von hohem Wert ist.

Die Erhöhung des Personalbestandes der regionalen Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland (Belastungsausgleich) war ohne die Bereitstellung von zusätzlichen Räumlichkeiten nicht möglich. Dank des grossen Einsatzes der örtlich zuständigen Leitung und der Vertreterinnen und Vertreter der Infrastrukturbetreiber (Amt für Grundstücke und Gebäude und Informatik- und Kommunikationsdienste der Stabsstelle für Ressourcen) konnten in verhältnismässig kurzer Zeit gut gelegene Räumlichkeiten angemietet und auch bezogen werden. Die regionale Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland ist nun in drei Standorten (2 Biel, 1 Moutier) domiziliert, was an die Führung Herausforderungen stellt.

Für den Umzug der Generalstaatsanwaltschaft an den Nordring 8 konnten gemeinsam unter Leitung der Stabsstelle für Ressourcen die notwendigen Planungen vorangetrieben werden. Die räumliche Neuorientierung wird im Jahr 2019 stattfinden; die dringenden räumlichen Problemstellungen der Generalstaatsanwaltschaft können vorerst gelöst

werden; aufgrund der Geschäftsentwicklung dürften sich aber in absehbarer Zeit weitere Bedürfnisse ergeben.

4.3.2 Systemverfügbarkeit

Die kantonalen und regionalen Staatsanwaltschaften sind für ihren Betrieb während sieben Tagen zu 24 Stunden auf funktionierende und verfügbare Kommunikations- und Informatikmittel zwingend angewiesen. Ausserordentliche oder wartungsbedingte Ausfälle der vom Kanton zur Verfügung gestellten Dienste können auf den Geschäftsverlauf hemmend wirken, im Einzelfall gar die fristgerechte Erledigung einzelner Geschäfte gefährden oder es stehen die notwendigen Informationen in einem Geschäftsfall nicht oder nur ungenügend zur Verfügung.

Die Verfügbarkeit der Informatik- und Telefoniemittel hat sich gegenüber früheren Jahren signifikant verbessert und stabilisiert. Die Unterstützungen durch die zuständigen Fachbereiche der Stabsstelle für Ressourcen und des Kantons werden als wertvoll und fachlich versiert wahrgenommen. Der Verfügbarkeit abträglich sind die ungeplanten und geplanten Wartungsfenster; es ist nachvollziehbar, dass die nachhaltige Gewährung der Verfügbarkeit der Systeme an einen intensiven Unterhalt gebunden ist; trotzdem stellen die Wartungsfenster – gerade bei einem durch den Pikettdienst geprägten Betrieb – unerwünschte Einschränkungen der Systemverfügbarkeit dar.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Auswirkungen der kantonalen Entwicklungen der Informatikgrundversorgung auf die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaft darstellen. Die Einführung des Projektes IT@BE findet nach der Einführung des Projektes zur neuen Vorgangsbearbeitung Rialto statt.

4.3.3 Projekt Neue Vorgangsbearbeitung (NeVo; Rialto)

Nachdem der Grosse Rat am 1. Dezember 2016 einem Objektkredit über gesamthaft CHF 12.95 Millionen zur Anschaffung einer gemeinsamen Vorgangsbearbeitungssoftware für die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft zugestimmt hatte, folgten 2017 die notwendigen Schritte zur Einführung der Informatiklösung.

Gemeinsam mit verschiedenen Partnern, insbesondere der Swisscom (Schweiz) AG, erarbeiteten Spezialistinnen und Spezialisten der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft die konzeptionellen

Grundlagen der gemeinsamen Vorgangsbearbeitung. Unter der Steuerung eines Gesamtprojektausschusses entwickelten der Gesamtprojektleiter und acht Teilprojektleiter das Umsetzungskonzept. In den Teilprojekten wurden die Arbeitsprozesse der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft aufgenommen und niedergeschrieben, Schnittstellen zu Um- und Nebensystemen analysiert und beschrieben sowie die Übernahme der bestehenden Datenbestände aus den alten Verarbeitungssystemen vorbereitet. Weiter wurden rechtliche Rahmenbedingungen besprochen und mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten abgestimmt, die technische Architektur der neuen Lösung geregelt und die Module für die Einführung der neuen Vorgangsbearbeitung erarbeitet.

Im Berichtsjahr wurden aufgrund der freigegebenen Konzepte die notwendigen Konfigurationen und Einstellungen der gewählten Lösung erarbeitet und eingerichtet. Dabei kam es wegen neu gestellten fachlichen Anforderungen und aufgrund in der Konzeptphase unterschätzter Arbeitsschritte zu Anpassungen bei der Einführungsplanung. Im Herbst wurde das Projekt durch die Finanzkontrolle einer umfassenden Prüfung unterzogen. Das erzielte Prüfungsergebnis war in allen Berichtsteilen sehr befriedigend; dem Projekt wurde trotz zeitlicher Verzögerungen eine hohe Güte zuerkannt.

Die geschilderten Plankorrekturen führen dazu, dass die Einführung der Geschäftssteuerung nun erst im Herbst 2019 stattfinden kann. Die Einführung folgt vorerst bei der Kantonspolizei und mit einem zeitlichen Abstand von rund einem Monat bei der Staatsanwaltschaft.

4.4 Information der Öffentlichkeit

Wohl selten wurde der Abschluss eines Strafverfahrens mit mehr Spannung erwartet: Die regionale Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland, Zweigstelle Moutier, stellte die Untersuchung gegen unbekannte Täterschaft wegen Vergehen gegen den Volkswillen (Art. 279 ff. StGB) im Zusammenhang mit der Abstimmung von Mitte Juni 2017 über die Kantonszugehörigkeit von Moutier mit Verfügung vom 2. Februar 2018 ein. Im Zuge der umfangreichen Untersuchung hatte sie insgesamt 28 Personen befragt bzw. durch die Polizei befragen lassen. Dabei liessen sich die in einer Beschwerde als Gerüchte bezeichneten Verdachtsmomente nicht erhärten. Es liessen sich weder Beweise beibringen, dass gegen Vorteilsgewährung (Wahl-

bestechung; Art. 281 StGB) noch mittels Nötigung (Eingriffe in das Stimmrecht; Art. 280 StGB) Einfluss auf das Abstimmungsverhalten ausgeübt worden wäre. Auch das Gerücht, Stimmzettel seien planmässig ausgefüllt worden (Stimmenfang; Art. 282bis StGB), liess sich nicht erwahren. Gegen die Abstimmung waren mehrere Beschwerden beim Regierungsstatthalteramt des Berner Juras eingegangen. Im Rahmen einer dieser Beschwerden hatten sechs Unterzeichner geltend gemacht, dass Gerüchte aus verschiedenen Quellen hätten vermuten lassen, dass Stimmzettel zugunsten eines Kantonswechsels «gekauft worden seien».

Anfang März kam es bei der Heiliggeistkirche in Bern zu einem Polizeieinsatz infolge einer Bombendrohung. Aus Sicherheitsgründen musste das Gebiet um die Heiliggeistkirche während mehrerer Stunden grossräumig abgesperrt werden mit der Folge von mehrstündigen Behinderungen des öffentlichen Verkehrs in der Innenstadt. Die sofort alarmierten Einsatzkräfte konnten im Innern der Kirche neben mehreren unbeteiligten Personen einen Mann, der sich auffällig verhielt und entsprechende Äusserungen machte, feststellen. Die Unbeteiligten konnten die Kirche verlassen. Der 21-jährige Mann wurde schliesslich arretiert und für weitere Abklärungen und Befragungen in Gewahrsam genommen. Bei ihm und in der Kirche fanden sich verdächtige Gegenstände, die von Spezialisten der Kantonspolizei Bern unter entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen untersucht wurden. Zwei der verdächtigen Gegenstände wurden von den Spezialisten des Dezernats Brände und Explosionen durch geeignete Geräte kontrolliert unschädlich gemacht. Es handelte sich um zwei mit Kabel umwickelte Teile, welche der Mann auf sich trug. Die übrigen Gegenstände wurden abtransportiert und in geeigneten Räumlichkeiten auf ihre Gefährlichkeit untersucht.

Für kurze Zeit war auch die Generalstaatsanwaltschaft mit dem schweizweit bekannten «Postauto-Betrugs»-Fall befasst. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hatte am 14. Februar 2018 sowohl bei der Bundesanwaltschaft als auch bei der Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland Strafanzeige wegen mutmasslich zu hoher Subventionsbezüge durch die Postauto Schweiz AG eingereicht. Nach Prüfung des angezeigten Sachverhaltes waren indes beide Strafverfolgungsbehörden zum Schluss gekommen, dass die fraglichen Tathandlungen unter das Verwaltungsstrafrecht fallen würden und gemäss Subventionsgesetzgebung zwingend vom zustän-

digen Bundesamt zu verfolgen und zu beurteilen seien. Für die Eröffnung einer Untersuchung durch die Bundesanwaltschaft oder die kantonale Staatsanwaltschaft wäre ein hinreichender Verdacht auf Straftaten gemäss Strafgesetzbuch notwendig gewesen, was aufgrund der vom BAV eingereichten Strafanzeige nicht der Fall war.

Wie in solchen Fällen üblich, haben der Bundesanwalt und der Generalstaatsanwalt in einem fachlichen Austausch den Inhalt der Strafanzeige und insbesondere die Zuständigkeitsthematik diskutiert und sind – der geltenden Position von Lehre und Praxis folgend – rasch zu einer einhelligen Meinung gelangt. Das Fazit wurde der Öffentlichkeit schliesslich in einer gemeinsamen Medienmitteilung kundgetan.

Im grössten je in der Schweiz verhandelten Prozess wegen Menschenhandels hatte das Regionalgericht Berner Jura-Seeland Mitte des Berichtsjahres die in der Szene als «Ma'am» bekannte Frau in 75 Fällen schuldig gesprochen. Es hatte sie auch der Förderung der Prostitution in 29 Fällen, der Förderung der rechtswidrigen Einreise und des rechtswidrigen Aufenthalts in der Schweiz sowie der gewerbsmässig begangenen Geldwäscherei für schuldig erklärt und dafür eine Freiheitsstrafe von zehneinhalb Jahren verhängt. Die aus Sicht des Gerichts zentrale Frage lautete, ob die Opfer gewusst hätten, zu welchen Bedingungen sie sich in der Schweiz würden prostituieren müssen. Das Gericht befand nicht die faktische Einwilligung zur Prostitution entscheidend, zumal einem Teil der Frauen und Transmenschen doch bewusst gewesen sei, womit sie ihr Geld verdienen würden. Entscheidend war für das Gericht vielmehr, dass sie über die konkreten Arbeits- und Lebensbedingungen nicht ins Bild gesetzt worden seien. Ein Teil der Opfer wurde gar arglistig getäuscht.

Mit Fug als nicht alltäglicher Fall kann die Anzeige des Regierungsrats des Kantons Bern in eigener Sache bezeichnet werden. Mit Datum vom 28. Mai 2018 reichte der Staatsschreiber Namens und im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Bern Strafanzeige ein wegen Amtsgeheimnisverletzung. Dies, nachdem am 20. Mai in der Sonntagszeitung ein Artikel erschienen war, in dem auf das Quartalsgespräch zwischen dem Regierungsrat und den Herren Ständeräten Werner Luginbühl und Hans Stöckli vom 16. Mai Bezug genommen worden war. Darin wurde ausgeführt, die Sitzungsteilnehmer hätten eine «pikante Informationspolitik» dahingehend beschlossen, dass die Berner Regie-

rung neue Zahlen zu den Sicherheitskosten für die Olympischen Spiele Sion 2026 erst nach der für den 10. Juni 2018 vorgesehenen Abstimmung zum Olympiakredit im Kanton Wallis hätte publizieren sollen. Für dieses «Stillhalteabkommen» habe «gemäss mehreren direkt involvierten Quellen» vor allem Ständerat Hans Stöckli geweibelt. Die Anzeige richtete sich daher in erster Linie gegen die bis Ende Mai 2018 amtierenden Mitglieder des Regierungsrates, die beiden Ständeräte sowie den Staatsschreiber und den Kommunikationsbeauftragten des Regierungsrates. Mit Verfügung vom 18. Juli 2018 wurde das Verfahren bis zur Identifizierung der Täterschaft sistiert (Art. 314 Abs. 1 lit. a StPO). Zwar bestand ein dringender Verdacht, dass eine strafbare Amtsgeheimnisverletzung begangen worden war, dieser Verdacht konnte im Laufe der Untersuchung jedoch nicht auf eine bestimmte Person konkretisiert werden.

In der Nacht auf Sonntag, 23. September 2018, wurde ein Mann in Tramelan Opfer eines Tötungsdelikts. Ein tatverdächtiger junger Mann konnte festgenommen werden. Er wurde verdächtigt, sowohl den tödlich verletzten Mann als auch vorgängig drei Mitbewohner in einem Haus in Tramelan angegriffen zu haben. Beim mutmasslichen Täter handelte es sich um einen 19-jährigen jungen Erwachsenen, mit welchem die Jugendanwaltschaft des Kantons Bern bereits seit 2015 befasst war. Er litt unter einer psychischen Erkrankung und befand sich gestützt auf ein Urteil des Jugendgerichts des Kantons Bern in einer geschlossenen Unterbringung nach Jugendstrafrecht. Die Jugendanwaltschaft ist neben der Durchführung der Strafuntersuchung auch für den Vollzug der Entscheide zuständig und arbeitet eng mit spezialisierten Behörden und Institutionen zusammen. Im Rahmen der Massnahmenplanung befand sich der junge Erwachsene in einer Institution im Kanton Neuenburg, welche auf unterschiedliche psychische Störungen und Behinderungen auf verschiedenen Niveaus spezialisiert ist und den geschlossenen Vollzug sicherstellen kann. Gegenstand der noch laufenden Untersuchungen sind einerseits die Gewaltdelikte in Tramelan durch die Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland und andererseits die umfassende Prüfung der Durchführung der psychiatrisch indizierten Vollzugsöffnung und damit auch der Bedingungen und Auflagen des für den 22./23. September 2018 gewährten Familienbesuches durch die kantonale Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben.

Auch im Berichtsjahr wurde der regelmässige Austausch zwischen dem Informationsbeauftragten der Staatsanwaltschaft und seinen drei Stellvertretern einerseits und der Leiterin der Medienstelle der Kantonspolizei sowie deren Stellvertreter andererseits im sogenannten «Steuerungsgremium» gepflegt. Anlässlich dreier Sitzungen wurden Rück- und Ausschau auf die jeweils aktuelle Fall-Kommunikation gehalten und grundsätzliche Fragen erörtert, wie beispielsweise das Vorgehen in Fällen, in welchen das Opfer eines tödlichen Unfalls zum Zeitpunkt der Erstkommunikation noch nicht formell identifiziert ist.

5 ASPEKTE DER KRIMINALITÄTSENTWICKLUNG

5.1 Allgemeine Feststellungen

Zur allgemeinen Kriminalitätsentwicklung in der Region können keine besonderen bzw. spezifischen Aussagen gemacht werden. Grosse Veränderungen gegenüber der früheren Delinquenz sind nicht auszumachen. Entsprechende Statistiken dazu werden von der Staatsanwaltschaft nicht geführt. Für verlässliche Tendenzen muss deshalb wiederum auf die entsprechenden Auswertungen der Kantonspolizei und des Bundes verwiesen werden. Die beeindruckende, äusserst rasante Entwicklung im Bereich der digitalen Kriminalität in den letzten Jahren wird im vorliegenden Tätigkeitsbericht verschiedentlich besprochen. Der weiteren Entwicklung dieser kriminellen Erscheinung wird auch künftig grosse Aufmerksamkeit zuzuwenden sein.

Bei der Kriminalitätsform des Einzeltricks und des Betrugs durch falsche Polizisten, von der mehrere Kantone nach wie vor sehr stark betroffen sind, hat sich die Lage im Kanton Bern dank unserer zentralisiert-forcierten Vorgehensweise – zuständig ist die kantonale Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Wirtschaftsdelikten – und der internationalen Zusammenarbeit (Joint Investigation-Verträge mit Polen und deutschen Bundesländern) etwas beruhigt.

5.2 Teppich- und Pelzbetrügereien

Im Berichtsjahr hat ein «Teppich- und Pelzbetrugs»-Fall für Schlagzeilen gesorgt. Der Geschädigte hatte sich auf ein Zeitungsinserat im «Anzeiger der Stadt Bern» gemeldet, worin der Kauf diverser Waren wie Pelze, Schmuck, Gemälde, Teppiche etc. angepriesen wurde. Nach einer Terminvereinbarung ist die unbekannte, unter falschen Namen handelnde Täterschaft bei ihm am Domizil vorbeigekommen und hat sich die zum Verkauf stehenden Waren angesehen. Deren Interesse hat sich aber sehr schnell auf die Frage nach allfällig vorhandenem Goldschmuck konzentriert. Dem überrumpelten Senior war der Wert seines Schmuckes nicht genau bekannt. Die unbekannte Täterschaft hat anschliessend dem Geschädigten für zwei Pelzmäntel CHF 7'800.00 geboten, eine Anzahlung

von CHF 500.00 geleistet und den ihr präsentierten Schmuck (Ohring, Brosche und Halskettchen) im Wert von mehreren tausend Franken mitgenommen. Sie versprach den Restpreis (Pelz und Schmuck) zu bezahlen, wenn sie die Pelzmäntel in den nächsten Tagen abhole – was nie geschah.

Die weiteren Ermittlungen ergaben, dass bereits 63 gleichlautende Zeitungsinserate auf dieselben Namen aufgegeben worden waren. In der Folge wurden von der Staatsanwaltschaft diverse verdeckte Überwachungsmassnahmen angeordnet. Als Folge der Ermittlungen konnten sieben Personen als der Tätergruppe zugehörig identifiziert werden.

Den beschuldigten Personen, welche allesamt deutsche Staatsangehörige und in Deutschland wohnhaft sind, wird vorgeworfen, Teil einer professionellen, mittäterschaftlich agierenden Tätergruppierung zu sein, die in wechselnder Zusammensetzung auftritt und seit August 2017 in diversen Kantonen in der Schweiz zahlreiche Zeitungsinserate aufgegeben hat, welche zunächst den Ankauf von Pelzen anpreisen und letztlich dazu dienen sollen, potentielle, meist betagte Opfer anzulocken, um diese dann in deren Wohnungen mit hohen Scheinangeboten für deren zum Verkauf gebotene Wertgegenstände in betrügerischer Art dazu zu bringen, der Tätergruppe Goldschmuck deutlich unter Wert auszuhändigen, ohne dafür die vereinbarte Gegenleistung zu erbringen. Mit diesem Vorgehen ergaunerte die Tätergruppe in der Schweiz im Zeitraum von August 2017 bis Mai 2018 weit über einhunderttausend Franken zum Nachteil von über dreissig geschädigten Personen.

Im Mai 2018 konnten zwei Täter der Bande nach der Einreise in die Schweiz anlässlich eines weiteren Betrugsversuchs festgenommen werden.

Da einer der beiden Täter noch nicht volljährig war (Jahrgang 2002), wurde das Verfahren nach geführter Untersuchung an die Jugendanwaltschaft, Region Bern Mittelland, abgetreten und mit Strafbefehl vom 12. September 2018 rechtskräftig erledigt. Er wurde wegen gewerbsmässigen Betrugs in 15 Fällen sowie qualifizierter Geldwäscherei zu 75 Tagen Freiheitsstrafe verurteilt. Der Strafbefehl erwuchs in Rechtskraft.

Der zweite Täter, geboren 1991, wurde mit Urteil des kantonalen Wirtschaftsstrafgerichts vom 11. Dezember 2018 des gewerbsmässigen Betrugs in 34 Fällen sowie der qualifizierten Geldwäscherei schuldig erklärt und zu einer Freiheitsstrafe von 23 Monaten und 20 Tagen (davon sechs Monate unbedingt) sowie einer Geldstrafe verurteilt. Das Urteil ist rechtskräftig.

5.3 Falsche Polizisten

Im Jahr 2018 konnten zwei als falsche Polizisten agierende Tätergruppen (total fünf Personen) verhaftet werden.

Die unbekannte Täterschaft (sogenannt Keiler) ruft bewusst auf den Festnetzanschluss von Personen an, bei welchen sie aufgrund des Vornamens auf eine Person fortgeschrittenen Alters schliessen. Anders als beim «Enkeltrick» wird bei dieser Betrugsmasche den Senioren kein sich angeblich in Geldnot befindlicher Verwandter vorgegaukelt, sondern eine akzentfrei Hochdeutsch sprechende Person erklärt ihrem völlig überraschten Gegenüber in sehr entschiedenem Ton, dass sie von der Polizei sei und es sich um einen Notfall handle. Um die angerufene Person von vornherein in den Glauben zu versetzen, dass sie tatsächlich von der Polizei angerufen werde, verwenden die Keiler sogenannte gespoofte Nummern. Das bedeutet, dass es den Tätern mittels einer Manipulation, dem Call-ID-Spoofing, technisch möglich ist, via verschiedene ausländische Telefonnetze schliesslich im Schweizer Telefonnetz und auf dem Display der Geschädigten zum Beispiel mit der Polizeinotrufnummer +41 117 oder einer anderen frei gewählten Nummer zu erscheinen.

Der betroffenen Seniorin wird vorgespielt, dass aufgrund von anstehenden Hackerangriffen auf deren Bankkonto ihr Geld bei der Bank nicht mehr sicher sei und die Polizei zusätzlich Informationen über geplante Einbrüche in ihrem Quartier habe. Sie solle deshalb nahezu ihr gesamtes Geld bei der Bank abheben und der Polizei zur sicheren Aufbewahrung übergeben. Hierzu würde einer ihrer Polizisten bei ihr zu Hause vorbeikommen und das Geld in Empfang nehmen. Sie würde dieses nach erfolgreicher Vereitelung der Taten anschliessend wieder zurückerhalten.

Von der Geschädigten unbemerkt, steht der Keiler gleichzeitig mit den weiteren Tatbeteiligten in telefonischem Kontakt, welche letztlich das Delikt vollenden, indem sie das Geld von der sich im Irrtum befindlichen Seniorin abholen und anschliessend unverzüglich über die Grenze, vornehmlich nach Deutschland, bringen. Die Täter wurden zu bedingten, respektive unbedingten Freiheitsstrafen von 10 bis 14 Monaten verurteilt.

Generalstaatsanwalt



Michel-André Fels

Stv. Generalstaatsanwalt



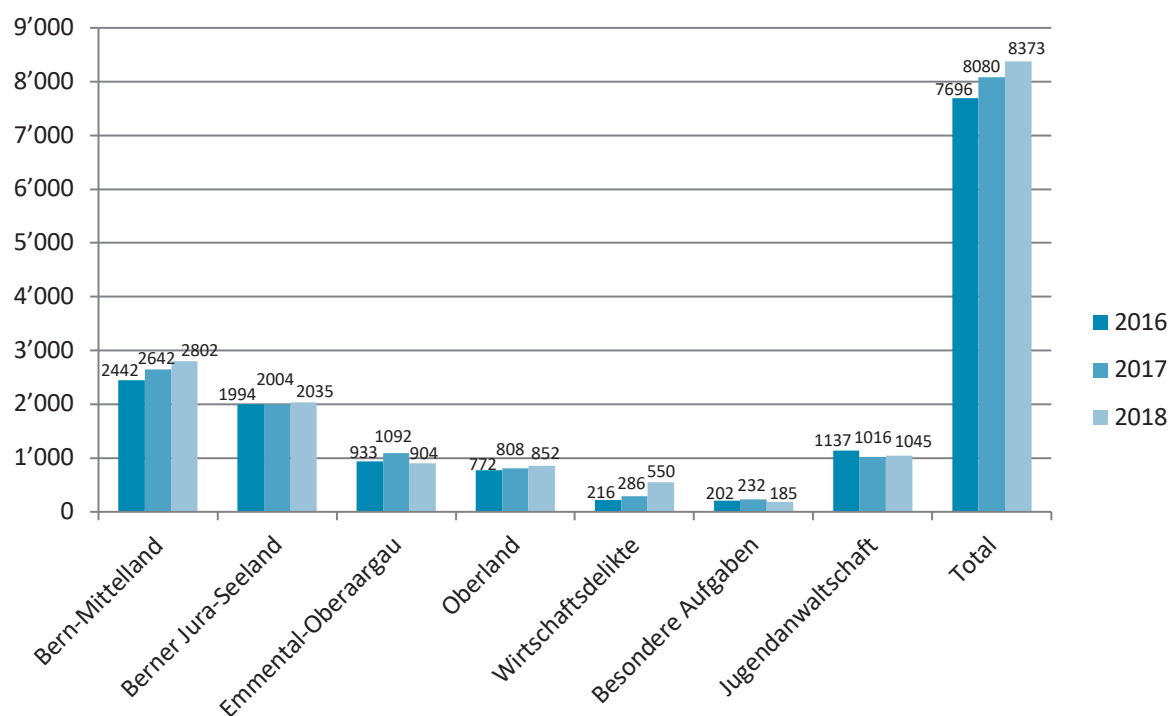
Markus Schmutz

Stv. Generalstaatsanwalt

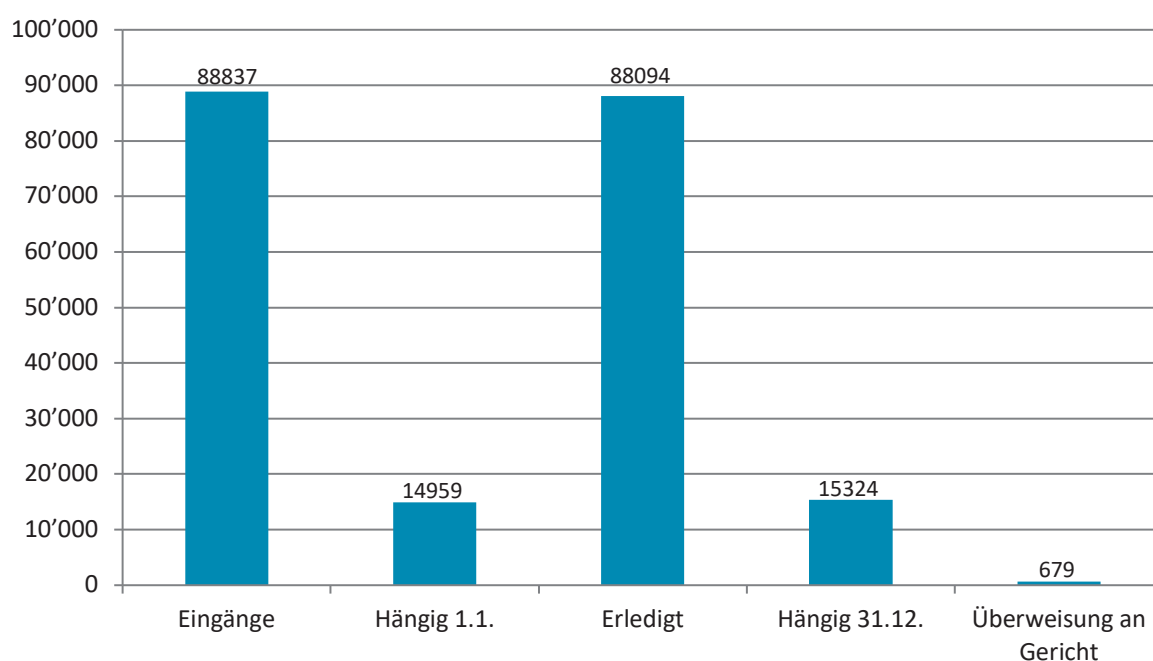


Christof Scheurer

1 Anzahl eröffnete Untersuchungen im Vergleich zu den Vorjahren



2 Strafbefehlsverfahren (ohne Untersuchung) regionale Staatsanwaltschaften



Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Bericht der Justizkommission

**zum Tätigkeitsbericht 2018 der Ge-
richtsbehörden und der Staatsan-
waltschaft sowie zu den Aufsichts-
besuchen 2019**

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Bericht über den Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie über die Aufsichtsbesuche 2019	3
2.1	Vorbemerkungen	3
2.2	Personalwesen / Home Office	4
2.3	Justizleitung.....	5
2.4	Obergericht.....	6
2.5	Verwaltungsgericht	7
2.6	Generalstaatsanwaltschaft.....	8
3	Anträge der Justizkommission an den Grossen Rat	10

1 Einleitung

Die Justizleitung unterbreitet laut Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe e Gerichtsorganisationsgesetz (GSOG)¹ dem Grossen Rat jährlich einen Tätigkeitsbericht und vertritt diesen sowie den Geschäftsbericht gemäss Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe f GSOG im Grossen Rat.

Die Justizkommission ist nach Artikel 38 Absatz 2 Buchstabe b Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)² für die Vorberatung des Geschäftsberichts der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft zuständig. Ausserdem berichtet sie in ihrer Funktion als Oberaufsichtsinstanz der Justiz über deren Geschäftstätigkeit. Der vorliegende Bericht behandelt den Tätigkeitsbericht 2018 der Justiz sowie die Aufsichtsbesuche 2019 bei der Justizleitung, beim Obergericht, beim Verwaltungsgericht und bei der Generalstaatsanwaltschaft. Auf den Geschäftsbericht 2018 der Justiz wird die Justizkommission in einem separaten Bericht eingehen.

Die Justizleitung konnte zu vorliegendem Bericht Stellung nehmen.

2 Bericht über den Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie über die Aufsichtsbesuche 2019

2.1 Vorbemerkungen

Das Obergericht, das Verwaltungsgericht, die Generalstaatsanwaltschaft und die Justizleitung unterstehen nach Artikel 13 Absatz 1 GSOG der Oberaufsicht des Grossen Rates. Sie erstatten dem Grossen Rat jährlich Bericht über ihre Geschäftstätigkeit. Im Auftrag des Grossen Rates obliegt der Justizkommission gemäss Artikel 38 Absatz 1 GO die Kontrolle der Geschäftsführung der obersten Justizbehörden.

Die Justizkommission hat ihren drei Ausschüssen sowie ihrer Geschäftsleitung den Auftrag erteilt, Aufsichtsbesuche bei den obersten Gerichtsbehörden, der Generalstaatsanwaltschaft sowie der Justizleitung durchzuführen. Diese Besuche dienen der Erläuterung des Tätigkeitsberichts sowie der Klärung aktueller Fragen.

Der Ausschuss I besuchte am 19. März 2019 das Obergericht, der Ausschuss II am 20. März 2019 das Verwaltungsgericht, der Ausschuss III am 18. März 2019 die Generalstaatsanwaltschaft und die Geschäftsleitung der Justizkommission am 22. März 2019 die Justizleitung. Neben den jeweiligen Ausschussmitgliedern nahmen weitere interessierte Mitglieder der Justizkommission an den Aufsichtsbesuchen teil.

Alle Besuche verliefen in guter Atmosphäre. In offenen und konstruktiven Gesprächen wurden aktuelle Fragen beantwortet und Informationen zum Tätigkeitsberichts 2018 ergänzt. Die Informationen über Neuerungen, Herausforderungen und Tendenzen ermöglichten einen guten Einblick in die Bernische Justiz.

Vorliegender Bericht ergänzt den Tätigkeitsbericht der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft 2018 und zeigt die Haltung der Justizkommission zu aktuellen Fragen auf.

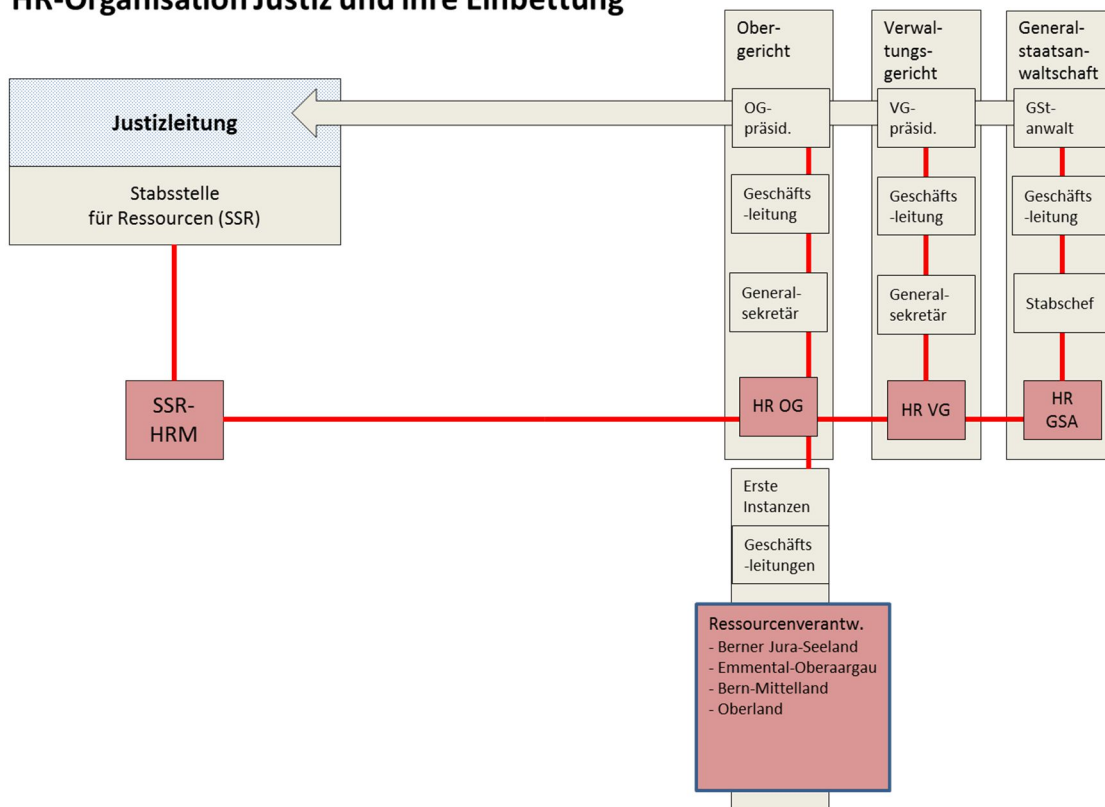
¹ Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG); BSG 161.1

² Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 04. Juni 2013 (GO); BSG 151.211

2.2 Personalwesen / Home Office

Die Justizkommission liess sich anlässlich der Aufsichtsbesuche zum Aufbau des *Personalwesens (HR)* innerhalb der gesamten Justiz informieren:

HR-Organisation Justiz und ihre Einbettung



Alle Produktgruppen der Justiz verfügen über einen eigenen Personaldienst, welcher vor allem operativ für die eigene Einheit tätig ist. In der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit gibt es mit den sog. Ressourcenverantwortlichen der ersten Instanzen gegenüber den übrigen Einheiten eine zusätzliche Dezentralisierung. Bereichsübergreifend arbeitet der Personaldienst der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung (SSR JL), welcher neben operativen Aufgaben für die Stabsstelle grösstenteils Arbeiten für die gesamte Justiz erledigt (z.B. Erarbeitung neuer Instrumente/Prozesse; Vertretung der Justiz in gesamtkantonalen Projekten, u. a.). Bei der Umsetzung von gesamtkantonalen Projekten innerhalb der Justiz arbeitet der Personaldienst der SSR JL eng mit den HR-Verantwortlichen der drei Produktgruppen zusammen.

Ein weiterer Fokus lag bei allen Aufsichtsbesuchen auf der zwischenzeitlich erfolgten Einführung zur *flexiblen und ortsunabhängigen Arbeit (Homeoffice)*³. Beim Einsatz von Homeoffice sind bestimmte Punkte zu beachten: So dürfen nicht alle, sondern nur eine bestimmte Anzahl von Mitarbeitenden der jeweiligen Einheit von zuhause aus arbeiten. Im Vorfeld ist von der zuständigen Geschäftsleitung eine Bewilligung einzuholen und grundsätzlich soll Homeoffice nur bei hohen Pensen zwischen 80 und 100 Prozent möglich sein. Eine weitere gewichtige Einschränkung sind Sicherheitsaspekte: die Arbeit muss von zuhause aus und darf aus Gründen der Vertraulichkeit nicht von überall her erledigt werden (namentlich nicht im öffentlichen Raum wie in einem Zug oder Café); die verwendeten Computer müssen zudem passwortgeschützt sein.

³ Vgl. dazu auch letztjährige Ausführungen im Bericht der Justizkommission zum Tätigkeitsbericht 2017 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie zu den Aufsichtsbesuchen 2018, S. 4

2.3 Justizleitung

Die Justizkommission konnte erneut feststellen, dass die Justizleitung im Berichtsjahr sehr gut zusammengearbeitet hat; die verschiedenen Interessen der drei Produktgruppen (Zivil- und Straferichtbarkeit, Verwaltungsgerichtbarkeit und Staatsanwaltschaft) wurden angemessen berücksichtigt und die Justiz einheitlich gegen aussen vertreten. Die Justizkommission hofft, dass diese Zusammenarbeit auch unter der neuen Zusammensetzung seit Anfang 2019 in diesem Sinne fortgeführt wird.

Folgend werden vier Themen aus dem Aufsichtsbesuch bei der Justizleitung hervorgehoben:

- Ausführlich informiert wurde die Justizkommission zu den schweizweit koordinierten Arbeiten betreffend des *Projekts Justitia 4.0*⁴ (Einführung elektronische Gerichtsakte, eDossier)⁵. Die Arbeiten hierzu sind in vollem Gange; die Justizleitung ist mit dem Generalstaatsanwalt und dem Leiter der SSR JL in den Projektarbeiten vertreten. Von der Einführung von Justitia 4.0, die nach derzeitiger Planung per 2026 erfolgt, werden die gesamte Justiz sowie teilweise andere Organisationseinheiten der kantonalen Verwaltung betroffen sein (insbesondere Kantonspolizei, Amt für Justizvollzug sowie die Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts). Bezüglich der Kosten werden diese zur einen Hälfte vom Bund und zur anderen Hälfte von den Kantonen getragen. Die Justizkommission nahm mit grossem Interesse von den Ausführungen zum Projekt Justitia 4.0 Kenntnis und wird die weiteren Entwicklungen (insbesondere bezüglich der Kostenfolgen) im Auge behalten.
- Zur Einführung der *digitalen Geschäftsverwaltung und Archivierung (DGA)* informierte die Justizleitung, dass innerhalb der Justiz die Papierakten bis zur Einführung eines digitalen Primates noch vorrangig sind (dies im Gegensatz zur übrigen Kantonsverwaltung, in welcher das Primat zur digitalen Geschäftsverwaltung und Archivierung beschlossen wurde). Gerade im Zusammenhang mit den Arbeiten zum oben erwähnten Projekt Justitia 4.0 und der elektronischen Gerichtsakte ist auch die Justizkommission der Auffassung, dass noch zugewartet werden kann, damit die Fachapplikationen der Justiz auch über die notwendigen Schnittstellen verfügen.
- Gewährleistung der *Weiterleitung von Informationen aus der Justizleitung*: Hier gilt das Prinzip, dass grundsätzlich jedes Mitglied der Justizleitung für die Weiterleitung an seine Einheit (Zivil- und Straferichtbarkeit; Verwaltungsgerichtbarkeit; Staatsanwaltschaft und Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung) zuständig ist. Bei justizübergreifenden Projekten erfolgt nach Absprache eine zentrale Information. Mit dem *Intranet*, welches sich derzeit noch im Aufbau befindet, wird für die Zukunft ein zentrales Instrument für den Informationsaustausch innerhalb der Justiz geschaffen.
- Im Tätigkeitsbericht wird erwähnt⁶, dass die *unentgeltliche Rechtspflege* für die Justiz einen grossen Ausgabenblock darstellt. Die ausgerichteten Beträge sind rückzahlungspflichtig, wenn eine Partei später zu neuem Vermögen kommt. In der Praxis kommt es indes eher selten zu einem erfolgreichen nachträglichen Inkasso. Die Justizleitung trat deshalb in Kontakt mit der kantonalen Steuerverwaltung, um nach Möglichkeiten zur *Erhöhung der Rückzahlungsquote* zu suchen. Die Justizleitung informierte die Kommission über diesen gegenseitig wertvollen Austausch sowie die daraus gewonnenen Erkenntnisse. Die Kommission begrüsst diese Zusammenarbeit, darunter insbesondere auch die Weiterentwicklung der Kriterien zur Betreibung solcher Rückzahlungen.

⁴ Vgl. im Einzelnen auch Website zum Projekt Justitia 4.0 www.his-programm.ch/de/projekte/justitia-40 sowie Kurzfilm unter www.justitia40.ch/de

⁵ Siehe auch Thema im Bericht der Justizkommission zum Tätigkeitsbericht 2017 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie zu den Aufsichtsbesuchen 2018, S. 4 f.

⁶ Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 16

2.4 Obergericht

Das Berichtsjahr ist für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (ZSG) positiv verlaufen. Die wichtigsten Ergebnisse des Aufsichtsbesuchs sind:

- Bezüglich Anzahl, Entwicklung und Begründung von *Fällen, welche länger als 18 Monate hängig* sind, gibt es keine nennenswerten Anmerkungen: alle betroffenen Fälle konnten plausibel begründet werden.
- Positiv zur Kenntnis genommen werden die *im Berichtsjahr gefällten Bundesgerichtsent-scheide* zu weitergezogenen Urteilen des Obergerichts; diese bewegen sich aus Sicht der Kommission in einem normalen Rahmen und zeigen, dass das Obergericht qualitativ sehr gut arbeitet.
- Aus den Personalkennzahlen im Tätigkeitsbericht⁷ ergibt sich, dass in der ZSG *mehr Frauen als Männer* arbeiten. Bei genauerer Betrachtung sind die Frauen primär in den unteren Gehaltsklassen stärker vertreten; bei den höheren Gehaltsklassen sind die Männer in der Mehrzahl⁸. Die Justizkommission stellte deshalb die Frage, was für Möglichkeiten zur Förderung der Frauen innerhalb der ZSG bestehen. Das Obergericht informierte, dass ein Ausgleich zwischen den Geschlechtern nur eine Frage der Zeit sei, da deutlich mehr Frauen als Männer Rechtswissenschaften studieren würden. Es sieht deshalb keinen Handlungsbedarf. Die Justizkommission wird die weitere Entwicklung verfolgen.
- Anlässlich des letztjährigen Aufsichtsbesuchs wurde in Bezug auf das *Geschäftsverteilungssystem des Obergerichts* informiert, dass die geltende Praxis und Kriterien zur Fallverteilung im Organisationsreglement des Obergerichts schriftlich abgebildet werden sollen⁹. Diese Anpassung des Organisationsreglements ist zwischenzeitlich erfolgt¹⁰, was die Justizkommission positiv zur Kenntnis nahm.
- Informieren liess sich die Justizkommission ausserdem über den Handlungsspielraum der Richterinnen und Richter zur *Priorisierung von Fällen*.
- Beim *Kindes- und Erwachsenenschutzgericht* (KESGer) steigt der Eingang an Geschäften auch in diesem Jahr weiter an. Bei der fürsorglichen Unterbringung gab es eine leichte Zunahme; in den übrigen KESGer-Fällen (Beistandschaften; Kinderschutzmassnahmen und Besuchsrechtstreitigkeiten) stiegen die Fallzahlen merklich an¹¹. Das Obergericht erklärt sich diese Zunahme als gesellschaftspolitisches Phänomen.
- Im Tätigkeitsbericht wird das *Projekt adäquate Richterdotations* erwähnt¹². Bis anhin wurde für die Bestimmung der notwendigen Richterdotations auf die durchschnittlichen Erfahrungswerte der Vergangenheit abgestützt. Im Moment wird mit einer Auswahl an Richterinnen und Richtern ein neues System getestet, in welchem den verschiedenen Fallkategorien jeweils ein bestimmter Wert zugeteilt wird. Nach einer Auswertung des Testsystems wird über eine Änderung entschieden. Ziel ist es, auch weiterhin eine adäquate Richterdotations zu gewährleisten.
- Angesprochen wurde ausserdem die *Information an die Mitarbeitenden des Obergerichts*: Diese erfolgt sowohl mündlich an Sitzungen wie auch schriftlich. Die Sitzungen der Geschäftsleitung des Obergerichts werden protokolliert und das Protokoll wird den Mitarbei-

⁷ Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 25

⁸ Dies zeigt sich insbesondere auf Stufe der obersten Richterinnen und Richter der ZSG: So sind von den insgesamt 22 Obergerichtsrinnen und Obergerichtern aktuell 15 Männer und 7 Frauen.

⁹ Bericht der Justizkommission zum Tätigkeitsbericht 2017 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie zu den Aufsichtsbesuchen 2018, S. 6

¹⁰ Siehe neuer Art. 27a Organisationsreglement des Obergerichts (OrR OG; BSG 162.11)

¹¹ Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S.35

¹² Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 40

tenden des Obergerichts zugestellt. Zu den Plenarsitzungen des Obergerichts gibt es einen Infolash; über grundsätzliche Überlegungen wird auch die erweiterte Geschäftsleitung informiert.

- Thematisiert wurde auch dieses Jahr die am Obergericht benachbarte *Baustelle der SBB*. Aus Sicht der Justizkommission ist in diesem Zusammenhang die gut funktionierende Kommunikation zwischen Obergericht und der SBB positiv hervorzuheben. So wird beispielsweise bei vorangekündigten Verhandlungen der Baulärm möglichst zurückgefahren.
- Im Zusammenhang mit der *Sicherheit am Obergericht* wurde über die Alarmierlösung informiert, mit welcher in den Gerichtssälen wie auch von den einzelnen Computern aus ein Alarm ausgelöst werden kann. Der Alarm geht an ein internes Interventionsteam, welches in der Folge an den Ort geht, wo der Alarm ausgelöst wurde. Bei Bedarf wird zudem die Polizei aufgeboten.

2.5 Verwaltungsgericht

Die Geschäftsentwicklung des Verwaltungsgerichts ist weiterhin stabil und die Tätigkeit bewegt sich auf einem konstanten und insgesamt guten Niveau. Nachfolgend werden die wichtigsten Themen des Aufsichtsbesuchs aufgeführt:

- Positiv zur Kenntnis nahm die Justizkommission, dass sich die Anzahl von *Fällen, die länger als 18 Monate hängig sind*, auf einem niedrigen Wert eingespielt haben: So gab es in der verwaltungsrechtlichen Abteilung (VRA) noch 10 Fälle (Vorjahr 10), bei der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung (SVA) 19 Fälle (Vorjahr 13) und bei der Abteilung für französischsprachige Geschäfte (CAF) gab es nach Abschluss des Berichtsjahres keinen Fall, der älter als 18 Monate war (Vorjahr 1).
- Erfreulich ist bei allen drei Abteilungen die auch weiterhin *gute Quote beim Bundesgericht*, die für eine hohe Qualität der Urteile spricht. Bei der VRA war die Gutheissungsquote bei Beschwerden an das Bundesgericht im Berichtsjahr zwar so hoch wie noch nie. Dies lässt sich aber darauf zurückführen, dass das Bundesgericht mit Urteil vom 12. November 2018 zwölf Beschwerden betreffend Uferschutzplanung „Wohlensee-Inselrainbucht“ gutgeheissen hat¹³.
- Anlässlich des letztjährigen Aufsichtsbesuchs erläuterte das Verwaltungsgericht der Kommission ihr *Geschäftsverteilungssystem* sowie die Kriterien, nach welchen die Geschäfte auf die einzelnen Richterinnen und Richter verteilt werden. Es wurde informiert, dass die einzelnen Abteilungen diese Kriterien jeweils in ihren Reglementen geregelt haben, welche auf der Website des Verwaltungsgerichts publiziert sind¹⁴. Im Sinne einer noch weitergehenden Transparenz wurde in Aussicht gestellt, dass die Reglemente der Abteilungen des Verwaltungsgerichts zudem in die Bernische Systematische Sammlung (BSG) aufgenommen werden sollen. Auf Nachfrage der Justizkommission anlässlich des diesjährigen Besuchs wurde informiert, dass die Aufnahme in die BSG in diesem Jahr erfolgt.
- Im Tätigkeitsbericht wurde bei der CAF im Bereich Verwaltungsrecht ein im Vergleich zu den Vorjahren starker Anstieg der neuen Geschäfte festgestellt. In diesem Zusammenhang wurde vermerkt, dass bei Anhalten dieses Trends die Befürchtung im Raum steht,

¹³ Vgl. auch Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 69 f.

¹⁴ Abrufbar unter

http://www.justice.be.ch/justice/de/index/verwaltungsgerichtsbarkeit/verwaltungsgerichtsbarkeit/rechtliche_grundlagen.html. Vgl. zur letztjährigen Berichterstattung Bericht der Justizkommission zum Tätigkeitsbericht 2017 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie zu den Aufsichtsbesuchen 2018, S. 7

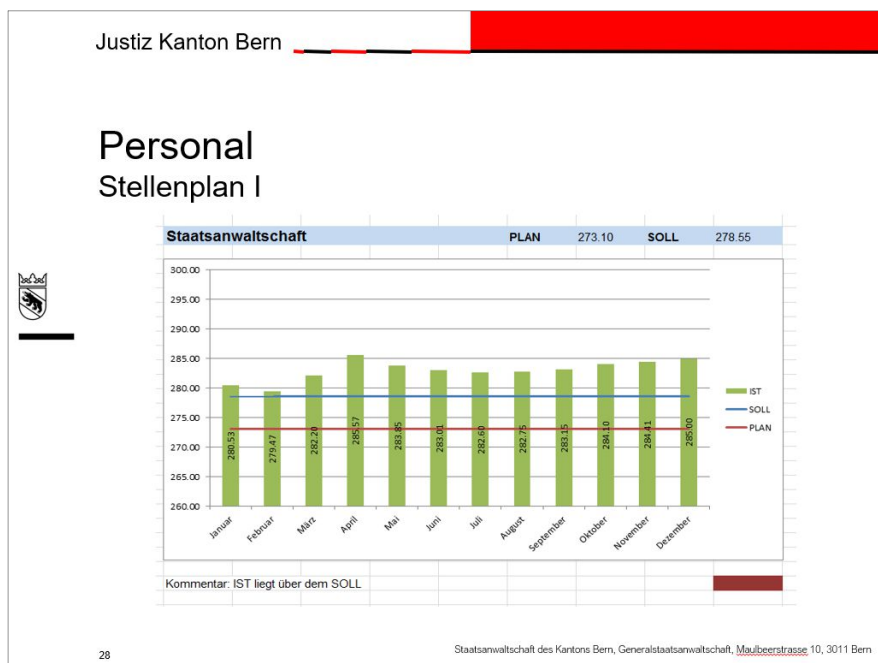
dass die CAF ihre Aufgaben nicht mehr angemessen und innert Frist erfüllen kann¹⁵. Die Justizkommission nahm dies zum Anlass, die *Belastungssituation der CAF* näher zu thematisieren. Die Situation hat sich auch zu Beginn 2019 nicht entschärft, weshalb mögliche Entlastungsmassnahmen (befristete Gerichtsschreiberstellenprozente; verstärkter Rückgriff auf die Ersatzmitglieder der CAF) auf Stufe der Geschäftsleitung des Verwaltungsgerichts derzeit diskutiert werden. Die Kommission begrüsst dies und wird die weitere Entwicklung im Auge behalten.

- Ein weiteres Thema war die *Sicherheit / bauliche Situation im Gebäude des Verwaltungsgerichts*: Das Verwaltungsgericht verweist seit Jahren auf die schwierige Koexistenz des Gerichts mit der kirchlichen Gassenarbeit¹⁶. Zu den seit langer Zeit bekannten Sicherheitsproblemen wurden trotz mehrfach erfolgter Meldung an das Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) keine Massnahmen ergriffen.

Die Justizkommission teilt klar die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass hier Handlungsbedarf besteht. In diesem Zusammenhang nimmt sie mit einem gewissen Erstaunen Kenntnis von den im Berichtsjahr erfolgten baulichen Massnahmen an den Balkonen auf der Rückseite des Gebäudes. Weil die Geländer aufgrund von Sicherheitsvorschriften als zu tief deklariert wurden, hat das AGG die Balkonausgänge mit Gittern versehen lassen.

2.6 Generalstaatsanwaltschaft

Die *Situation bei der Staatsanwaltschaft* präsentiert sich als insgesamt gut und die Justizkommission konnte aus dem Aufsichtsbesuch einen positiven Gesamteindruck mitnehmen. Weiterhin eng ist jedoch auch in diesem Berichtsjahr die *personelle Situation*. Die Generalstaatsanwaltschaft informierte erneut, dass die Staatsanwaltschaft trotz der Schaffung von 15.3 neuen Stellen im Jahr 2016 immer noch sehr knapp aufgestellt ist und sich auch weiterhin am Limit bewegt.



Darstellung der Staatsanwaltschaft zur vollen Ausschöpfung der Plan- und Soll-Stellen 2018. Der Soll-Wert wurde aufgrund der hohen Belastungssituation während des ganzen Berichtsjahres überschritten.

¹⁵ Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 72 und 74

¹⁶ Siehe auch Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 76

Die hohe Belastung kann unter anderem anhand der Anzahl Fälle pro Staatsanwältin oder Staatsanwalt in den Regionen ausgewiesen werden. So gilt die Regel, dass ungefähr 60 hängige Verfahren pro Staatsanwältin oder Staatsanwalt vertretbar sind. Betrachtet man die Zahlen in den Regionen, so hat eine regionale Staatsanwältin, bzw. ein regionaler Staatsanwalt per Ende Berichtsjahr im Schnitt 76 hängige Verfahren (im Vergleich etwas weniger als die im Schnitt 85 hängigen Verfahren im Vorjahr). Die gewünschte Entlastung ist nach Darstellung der Generalstaatsanwaltschaft nicht in erhofftem Ausmass eingetreten; auch die Entlastungsmassnahmen, welche zwischen den Regionen vorgenommen wurden, konnten die Situation nicht wirklich verbessern.

Begrüssenswert erscheint der Kommission in diesem Zusammenhang, dass aufgrund der Belastungssituation der *Pikettdienst* in der Region Bern-Mittelland *neu organisiert* wurde. Bis anhin war jeweils eine Person alleine für eine Woche Pikett zuständig; neu teilen sich zwei Personen einen Wochenpikettdienst. So konnte die Belastungssituation entschärft werden und die neben dem Pikettdienst laufenden Fälle können besser abgearbeitet werden. Aus der Neuorganisation ergeben sich keine personellen Konsequenzen; neu ist bloss die Aufteilung des Pikettdienstes.

Ein zentrales Thema für die Kommission ist die *Schaffung von Schwerpunktgebieten (digitale Kriminalität / Cybercrime, Medizinalstrafrecht, Vermögensabschöpfung und Grossverfahren im Bereich Drogen- oder Menschenhandel)*. Im Berichtsjahr zeigte sich aufgrund der weiteren Entwicklungen in den Schwerpunktgebieten sowie deren internationalen Dimension erneut die Notwendigkeit der Projektarbeiten „Spezialisierung und Zentralisierung“. Diese Arbeiten erfolgen im Gespräch mit Bund, Kantonspolizei, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und der Schweizerischen Staatsanwältekonzferenz (SSK)¹⁷. Die Generalstaatsanwaltschaft legte anlässlich des Aufsichtsbesuchs dar, dass die erfolgte Lageanalyse auch organisatorische Konsequenzen mit sich ziehen muss, was für Massnahmen dazu bereits getroffen wurden sowie welche Überlegungen im Raum stehen. Die Justizkommission begrüsst diese Arbeiten und erachtet eine Spezialisierung der Staatsanwaltschaft in diesen Gebieten wie auch die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen und dem Bund als sehr wichtig. Sie wird die Entwicklungen weiter verfolgen.

Am Aufsichtsbesuch wurden zudem verschiedene weitere Themen angesprochen. Nachfolgend wird über die wichtigsten Punkte orientiert:

- Im Bereich der Informatik liess sich die Justizkommission über den Stand der Arbeiten zur Einführung der neuen Fachapplikation bei der Staatsanwaltschaft (gemeinsames „*Projekt NeVo/Rialto*“ mit der Kantonspolizei) informieren. Die Einführung von NeVo/ Rialto bei der Staatsanwaltschaft erfolgt per Ende dieses Jahres (nach Einführung bei der Kantonspolizei); die Arbeiten zur Einführung verlaufen plangemäss.
- Im Tätigkeitsbericht vertritt die Staatsanwaltschaft die Auffassung, dass vom *Revisionsprojekt zur eidgenössischen Strafprozessordnung (StPO)*¹⁸ Abstand genommen werden soll¹⁹. Anlässlich des Aufsichtsbesuchs legte die Generalstaatsanwaltschaft dar, dass diese Auffassung nicht neu ist, sich die StPO aus Sicht der Staatsanwaltschaft in der Praxis sehr bewährt und keine Missstände, welche eine solche Revision rechtfertigten, bestehen würden. Die Justizkommission nimmt dies so zur Kenntnis.
- In den vergangenen Jahren wurden an den Aufsichtsbesuchen die *Sicherheitsprobleme am bestehenden Standort* der Generalstaatsanwaltschaft diskutiert. Die Justizkommission

¹⁷ Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 95

¹⁸ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0)

¹⁹ Vgl. ausführlich im Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 94

freut sich, dass sich diese mit dem bevorstehenden Umzug an den neuen Standort am Nordring 8 lösen werden.

3 Anträge der Justizkommission an den Grossen Rat

Die Justizkommission als vorberatende Kommission beantragt dem Grossen Rat in Anwendung von Artikel 38 Absatz 2 Buchstaben a und b GO:

- Kenntnisnahme des Tätigkeitsberichts 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft
- Kenntnisnahme des vorliegenden Berichts der Justizkommission zum Tätigkeitsbericht 2018 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie zu den Aufsichtsbesuchen 2019

1. Mai 2019

Namens der Justizkommission

Die Präsidentin
Monika Gygax-Böninger

Die geschäftsleitende Sekretärin
Hannah Kauz

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 205-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.571

Eingereicht am: 10.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Ammann (Bern, AL) (Sprecher/in)
Vanoni (Zollikofen, Grüne)

Weitere Unterschriften: 7

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 166/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Wahrnehmung direktdemokratischer Rechte nicht durch Kontroll- und Sortierarbeiten erschweren

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit die Beglaubigung der Unterschriften für Referenden, Initiativen und Volksvorschläge nach der Einreichung zentral durch die Staatskanzlei vorgenommen wird und nicht wie bisher vom Komitee durchgeführt werden muss.

Begründung:

Im Kanton Bern müssen Initiativ- und Referendumskomitees die Beglaubigung der notwendigen Unterschriften bei den einzelnen Gemeinden selber organisieren, d. h. die gesammelten Unterschriften der zuständigen Gemeinde zur Beglaubigung zuschicken und kontrollieren, ob genügend gültige Unterschriften gesammelt werden. Nach der Einreichung erfolgt eine erneute Kontrolle durch die Staatskanzlei.

Zusätzlich werden die Komitees aufgefordert, die Unterschriften nach Verwaltungskreis und alphabetisch nach Gemeinde sortiert inkl. einer Liste mit den Detailangaben über die gültigen Unterschriften pro Verwaltungskreis und Gemeinde einzureichen. Für diese Sortierarbeit vor der Einreichung gibt es keine rechtliche Grundlage, es wird aber erwartet, dass die Komitees diesen zeitaufwändigen Prozess einfach hinnehmen und erfüllen.

Die Abläufe und Zuständigkeiten rund um die Nutzung von direktdemokratischen Instrumenten wie Referenden und Initiativen sind in den Kantonen unterschiedlich geregelt:

Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Waadt kennen beispielsweise dieselbe Regelung wie der Kanton Bern: Initiativ- und Referendumskomitees müssen die Beglaubigungen selber mit den Gemeinden koordinieren.

In Freiburg (Art. 108 PRG), Basel-Stadt (Art. 35 IRG), Genf (Art. 91 LEDP) und Zürich (Art. 126-127, 143 GPR) hingegen müssen die Komitees nur die notwendige Anzahl Unterschriften sammeln und bei der Staatskanzlei einreichen, die Beglaubigung selbst wird von der Staatskanzlei koordiniert.

Mit dem im Kanton Bern gewählten Vorgehen gehen die Unterschriften durch zahlreiche Hände – die Abläufe könnten einfacher und effizienter gestaltet werden. Gruppierungen und Komitees sollen sich um die Kernanliegen im Rahmen der Nutzung der direktdemokratischen Instrumente kümmern können, statt Kontroll- und Sortierarbeiten für die Verwaltung übernehmen. Die Verwaltung soll im Sinne einer Dienstleistungsorientierung die Beglaubigung nach der Einreichung der Unterschriften mit den Gemeinden koordinieren.

Deshalb fordert die vorliegende Motion eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage (Art. 128 ff. PRG). Der Regierungsrat soll einen Gesetzesentwurf erarbeiten, der die Forderung, dass die gesammelten Unterschriften neu spätestens am letzten Tag der geltenden Fristen (90 Tage) unbeglaubigt und nach Gemeinden sortiert bei der Staatskanzlei eingereicht werden können, umsetzt.

Antwort des Regierungsrates

Das Verfahren zur Bescheinigung von Unterschriften bei Referenden und Initiativen ist in den Artikeln 128 ff. sowie in Artikel 146 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) geregelt. Demnach müssen die Unterschriftenbogen bei Referenden spätestens drei Monate nach der Bekanntgabe der Referendumsvorlage der stimmregisterführenden Stelle der auf dem Bogen genannten Gemeinde zur Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigung eingereicht werden, die Unterschriftenbogen bei Initiativen spätestens sechs Monate nach der Hinterlegung.

Die stimmregisterführende Stelle prüft, ob die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner zum Zeitpunkt des Eingangs der Unterschriftenbogen in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt waren und in der Gemeinde ihren politischen Wohnsitz hatten. Sie streicht unter Angabe des Grundes die Namen nicht stimmberechtigter oder nicht identifizierbarer Unterzeichnerinnen und Unterzeichner sowie unleserliche, offensichtlich gefälschte oder, bei mehrfach eingetragenen Unterschriften, die überzähligen.

Die Unterschriftenbogen sind mit der Bescheinigung spätestens drei Wochen nach dem Eingang den Personen zurückzusenden, die sie eingereicht haben. Spätestens 30 Tage nach Ablauf der Referendumsfrist müssen die Unterschriftenbogen mit den Stimmrechtsbescheinigungen bei der Staatskanzlei eingereicht werden. Die Unterschriftenbogen von Initiativen müssen spätestens sieben Monate nach der Hinterlegung der Staatskanzlei übergeben werden.

Die Motionärin und der Motionär fordern eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen. Neu sollen die gesammelten Unterschriften spätestens am letzten Tag der geltenden Frist „unbeglaubigt“, nach Gemeinden sortiert, bei der Staatskanzlei eingereicht werden können. Die Staatskanzlei solle im Sinne einer Dienstleistungsorientierung die „Beglaubigungen“ nach der Einreichung der Unterschriften mit den Gemeinden koordinieren.

Die Bescheinigung der Stimmberechtigung erfolgt in den Gemeinden. Diese prüfen, ob die Unterzeichnenden in ihrer Gemeinde stimmberechtigt sind und kontrollieren mit einem entsprechenden Programm ihrer Einwohnerkontrollsoftware, ob Personen ein Volksbegehren mehrfach unterschrieben haben. Der Kanton Bern kennt kein zentrales Stimmregister; jede Gemeinde führt ihr eigenes Verzeichnis der Stimmberechtigten, die in der Gemeinde ihren politischen Wohnsitz haben. Die Staatskanzlei hat keinen Zugriff auf die Stimmregisterdaten der einzelnen Gemeinden. Sie könnte daher die Stimmrechtsbeglaubigungen nicht selber vornehmen, sondern müsste die Unterschriftenbogen an die Gemeinden zur Bescheinigung weiterleiten und den Rückversand überwachen.

Beim geforderten Modell „Bescheinigung nach Einreichung“ würden die Unterschriften somit weiterhin durch zahlreiche Hände gehen. Der administrative Aufwand für die Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen durch die Staatskanzlei wäre gross. In Ausnahmefällen muss zudem damit gerechnet werden, dass mehrere Referenden mit gleicher Frist bei der Staatskanzlei eingereicht werden; so geschehen Ende August 2018 mit vier Referenden und einem Volksvorschlag gegen Vorlagen aus der Märzsession. Die Staatskanzlei könnte diese Zusatzaufgabe nicht mit den aktuellen personellen Ressourcen bewältigen.

Die Mehrheit der Kantone (bspw. AG, JU, GR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, VS, ZG) kennt wie der Kanton Bern ein Verfahren, welches die Bescheinigung des Stimmrechts vor der Einreichung bei der Staatskanzlei vorsieht. Der im Kanton Bern angewandte Prozess entspricht auch demjenigen bei Referenden und Volksinitiativen auf Bundesebene. Die Komitees bzw. die Vertretungen eines Referendumsbegehrens müssen die Bescheinigungen selber organisieren.

In der Motion wird auf die Kantone Freiburg, Basel-Stadt, Genf und Zürich verwiesen, in denen „die Beglaubigungen“ durch die Staatskanzleien koordiniert werden. Diese Kantone können jedoch aufgrund ihrer unterschiedlichen Gegebenheiten schlecht mit dem Kanton Bern verglichen werden. So haben sie deutlich weniger Gemeinden¹ als der Kanton Bern. Ausserdem ist bei ihnen die Anzahl der zu bescheinigenden Unterschriften deutlich tiefer².

Für die Initiativkomitees und die Vertretungen der Referendumsbegehren hat das heutige System, bei welchen die Unterschriftenbogen laufend den Gemeinden zur Stimmrechtsbescheinigung zugestellt werden, den Vorteil, dass sie fortlaufend die Kontrolle über den Stand der Unterschriftensammlung haben. Wird beispielsweise im vorgängigen Bescheinigungsverfahren eine hohe Anzahl ungültiger Unterschriften festgestellt, können die Komitees und Vertretungen unter Umständen rechtzeitig reagieren und noch während der Initiativ- oder Referendumsfrist zusätzliche Unterschriften sammeln. Demgegenüber erhielten sie beim gewünschten System mit einer Bescheinigung der Stimmberechtigung nach Ablauf der Referendums- resp. Initiativfrist erst dann Kenntnis von einer (nicht erwarteten) hohen Zahl an ungültigen Unterschriften, wenn eine Reaktion nicht mehr möglich wäre.

Das aktuelle Modell hat daher als positiven Nebeneffekt zur Folge, dass die Zahl der eingereichten bescheinigten Unterschriften regelmässig nahe bei der durch die Staatskanzlei ermittelten

¹ FR: 136 Gemeinden; BS: 3 Gemeinden; GE: 45 Gemeinden; ZH: 166 Gemeinden

² FR: 6'000 Unterschriften für Initiativen und Referenden;

BS: 3'000 Unterschriften für Initiativen, 2'000 Unterschriften für Referenden,

GE: 3 Prozent der Stimmberechtigten (momentan 7'840 Unterschriften) für Verfassungsinitiativen, 2 Prozent der Stimmberechtigten (momentan 5'227 Unterschriften) für Gesetzesinitiativen und ebenfalls 2 Prozent der Stimmberechtigten für Referenden;

ZH: 6'000 Unterschriften für Initiativen, 3'000 Unterschriften für Referenden

Gesamtzahl der gültigen Unterschriften liegt. Diese Gewissheit wäre beim neu vorgeschlagenen System, in dem sich die Tätigkeit der Staatskanzlei nicht mehr bloss auf die Korrektur allfälliger Zählfehler sowie die Kontrolle des Vorliegens der Unterschriften und Stimmrechtsbescheinigungen beschränken würde, nicht mehr gegeben.

Der Regierungsrat lehnt aus all diesen Gründen den vorgeschlagenen Wechsel beim System der Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen ab.

Verteiler

- Grosser Rat

Version 0.17



Umsetzung Direktionsreform

**Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen den
Direktionen der bernischen Kantonsverwaltung**

Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I

Datum RR-Sitzung: 22. August 2018
Geschäftsnummer: 12-2017-38
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	4
2	Ausgangslage.....	6
2.1	Direktionseinteilung und Aufgabenzuteilung von 1995	6
2.2	Erste Befassung des Regierungsrates mit der Direktionseinteilung	7
2.3	Eingereichte parlamentarische Vorstösse	7
3	Projektabwicklung.....	9
3.1	Auftrag des Regierungsrats für die Phase I	9
3.1.1	Projektvorgaben	9
3.1.2	Projektorganisation.....	10
3.1.3	Projektabwicklung	10
3.1.4	Einbezug der Akteure	12
4	Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der Direktionsreform	13
4.1	Zielsetzungen.....	13
4.1.1	Ziel 1: Ausgleich der politischen Bedeutung und ausgewogene Verteilung der Aufgabenfelder.....	13
4.1.2	Ziel 2: Bereinigen von Schnittstellen und Beseitigung von Doppelspurigkeiten.....	13
4.1.3	Ziel 3: Zusammenführung sachlich zusammenhängender Aufgaben in einer Direktion: „Bündelung der Kräfte“	14
4.1.4	Ziel 4: Schaffung einer zukunftsorientierten und -tauglichen Organisation.....	14
4.1.5	Ziel 5: Erhöhung der Flexibilität des Regierungsrates für Reorganisationen auf Stufe Direktionen und Verwaltung	14
4.1.6	Ziel 6: Anpassung veralteter Direktionsbezeichnungen	14
4.2	Rahmenbedingungen	15
4.2.1	Verzicht auf eine Verfassungsrevision.....	15
4.2.2	Gegenstand der Direktionsreform.....	15
5	Beurteilung des Ist-Zustandes und Herleitung des Reformbedarfs	16
5.1	Heutige Direktionsaufteilung in Ämtern und Produktgruppen.....	16
5.2	Beurteilung des Ist-Zustandes.....	18
5.3	Zukünftige Herausforderungen	19
5.4	Reformbedarf	20
6	Beschreibung des Modells mit Aufteilung der GEF	21
6.1	Grundannahme und Kurzporträt	21
6.2	Beurteilung des Modells	22
6.3	Modell in Ämtern und Produktgruppen	24
6.4	Gründe für den Verzicht auf das Modell mit Aufteilung der GEF	26
7	Beschreibung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform	27
7.1	Grundannahme und Kurzporträt.....	27

7.2	Beurteilung der vorgeschlagenen Direktionsreform	29
7.3	Vorgeschlagene Direktionsreform in Ämtern und Produktgruppen	31
7.4	Begründung der vorgeschlagenen Direktionsreform	33
7.5	Anpassungen der Direktionsbezeichnungen	34
7.6	Vergleich mit anderen Kantonen	35
7.7	Auswirkungen bei Realisierung der Direktionsreform	35
7.7.1	Gremien	35
7.7.2	Anstalten, Betriebe und Institutionen	36
7.7.3	Kostenfolgen der Realisierung	36
8	Umsetzung der Direktionsreform (Phase II des Projektes)	38
8.1	Beschreibung der Umsetzungsphase	38
9	Antrag des Regierungsrates	39
 Anhänge 40		
Anhang 1: Grafische Darstellung der heutigen Direktionsaufteilung in Ämtern		40
Anhang 2: Grafische Darstellung der heutigen Direktionsaufteilung in Produktgruppen		41
Anhang 3: Statistisches Grundmaterial		42
Anhang 4: Grafische Darstellung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform auf der Ebene der Ämter		49
Anhang 5: Grafische Darstellung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform auf der Ebene der Produktgruppen		50
Anhang 6: Grafische Darstellung der Auswirkungen auf die Zuordnung der Gremien bei Realisierung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform		51
Anhang 7: Grafische Darstellung der Auswirkungen auf die Zuordnung der Anstalten, Betriebe, Institutionen bei Realisierung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform		52

1 Zusammenfassung

Die heutige Direktionseinteilung und Aufgabenzuteilung unter den sieben Direktionen ist im Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung geregelt. Der Regierungsrat befasste sich ein erstes Mal im Jahre 2014 bis Herbst 2015 mit der Idee einer Direktionsreform. Er verfolgte damit das Ziel, sieben Direktionen mit einer ausgewogeneren Verteilung der Aufgaben zu bilden und dadurch den Wählerwillen besser abzubilden.

Am 13. November 2015 wurde die Motion Luginbühl M 269-2015 eingereicht. Nachdem der Grosse Rat die Motion deutlich mit 126 zu 19 Stimmen bei 2 Enthaltungen in der Märzsession 2016 überwiesen hatte, beschloss der Regierungsrat mit RRB Nr. 511/2016 vom 4. Mai 2016 den Start des Projektes Umsetzung Direktionsreform (UDR).

Das Projekt UDR fokussiert auf die Ebene der Direktionen und ihrer gegenseitigen Beziehungen. Es geht darum, die Aufgabenzuteilung zwischen den Direktionen zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren.

Wie die Analyse des Ist-Zustandes gezeigt hat, besteht heute vor allem zu Lasten der Volkswirtschaftsdirektion (VOL) ein Ungleichgewicht unter den Direktionen. Die VOL ist in verschiedener Hinsicht politisch deutlich weniger bedeutsam als es die anderen Direktionen sind. Hingegen hat sich die ursprüngliche Annahme, die auch der Motion Luginbühl zugrunde lag, wonach die Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion (JGK) nach der Verselbständigung der Justiz und der bevorstehenden Übergabe der pfarramtlichen Versorgung an die Landeskirchen an politischem Profil verloren habe, in der Analyse nicht bestätigt. Die JGK hat heute mit der Raumordnung, den Gemeinden, den Bereichen Kinder- und Jugendförderung, den Sozialversicherungen sowie den Prämienverbilligungen Themen mit einem relativ grossen politischen Spielraum und einer grossen Bedeutung auf kantonaler Ebene. Einzig in den Bereichen des Innern, welche den Bundesvollzug sicherstellen, besteht bei der JGK weniger Spielraum.

Der Regierungsrat befasste sich im Frühling 2017 in einer Klausur mit einem ersten Modell der Direktionsreform. Dieses entsprach einer motionsnahen Umsetzung. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) wurde in diesem Modell in eine Gesundheits- und in eine Sozialdirektion aufgeteilt.

Die Themen Gesundheit und Soziales sind in Politik, Theorie und Praxis vielfältig verbunden und verknüpft. Intensiv diskutiert wurde deshalb die Frage, ob diese Aufteilung sinnvoll sei, oder ob die Projektziele auch anders erreicht werden können. Der GEF-Direktor wurde in der Folge beauftragt, die Vor- und Nachteile einer Aufteilung seiner Direktion und die Schnittstellen vertieft zu analysieren und seine Überlegungen dem Regierungsrat zu unterbreiten.

Gestützt auf die Argumente der GEF kam der Regierungsrat zum Schluss, dass es gute Gründe gibt, ein weiteres Modell ohne grundlegende Aufteilung der GEF in einen Sozial- und einen Gesundheitsbereich zu entwerfen.

Im Frühjahr 2018 wurde dem Regierungsrat die Variante ohne grundlegende Aufteilung der GEF vorgelegt. Mit dieser Variante kann die vom Regierungsrat vorgegebene Hauptzielsetzung der Direktionsreform, einen besseren Ausgleich der politischen Bedeutung unter den Direktionen und eine ausgewogenere Verteilung der Aufgaben, weitgehend erreicht werden.

Im Sommer 2018 entschied sich der Regierungsrat für eine Direktionsreform ohne grundlegende Aufteilung der GEF. Diese Reform betrifft im Wesentlichen die Direktionen VOL, JGK, GEF und BVE.

Von den in diesem Bericht ausgewiesenen Veränderungen werden rund 300 Personen betroffen sein, davon wechseln voraussichtlich rund 50 Personen ihren Arbeitsplatz. Von diesen 50

Personen werden rund 30 in den laufenden Projekten NA-BE, OeHE und Sonderschulen berücksichtigt. Nebst den Kosten für die Arbeitsplatzwechsel werden Kosten in den Bereichen Informatik, Drucksachen und Signaletik anfallen. In der Phase II des Projektes UDR werden die Kosten im Detail zu ermitteln und im Budgetprozess aufzunehmen sein.

Die Direktionsreform soll bezüglich der führungsmässigen Unterstellung der Verwaltungsstellen und Kader auf den 1. Januar 2020 umgesetzt werden. Die Umsetzung der Direktionsreform im weiteren Sinne, d.h. zum Beispiel die Umstellung der Signaletik, der ICT-Erschliessungen und/oder der Umzug der betroffenen Personen sowie weitere zeitkritische Veränderungen, werden erst per 1. Januar 2021 vollzogen.

Für die mit der Direktionsreform abgestimmten laufenden Reformprojekte wie die Verschiebung der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe (NA-BE) von der POM zur GEF, die Sonderpädagogik mit einem Aufgabentransfer von der GEF zur ERZ und die Zuweisung des Aufgabenbereichs „Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs“ von der GEF zur JGK bestehen separate Inkraftsetzungstermine. Diese drei Reformen werden deshalb aufgrund ihrer bisherigen Umsetzungszeitpläne realisiert.

2 Ausgangslage

2.1 Direktionseinteilung und Aufgabenzuteilung von 1995

Die bisherige Direktionseinteilung und Aufgabenzuteilung ist im Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01) geregelt.

Artikel 25 OrG regelt die Gliederung des Regierungsrates.

Art. 25 Gliederung

¹ Die Zentralverwaltung besteht aus sieben Direktionen und der Staatskanzlei.

² Die Direktionen und die Staatskanzlei gliedern sich in Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten. Der Regierungsrat bezeichnet die Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten durch Verordnung.

³ Jede Direktion verfügt über ein Generalsekretariat.

⁴ Der Regierungsrat kann die nähere Organisation der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten an das zuständige Mitglied des Regierungsrates (Direktorin, Direktor) übertragen.

Die Artikel 27-34 OrG beschreiben die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei.

Art. 27 Volkswirtschaftsdirektion

¹ Die Volkswirtschaftsdirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Entwicklung, des Arbeitsmarktes, der Landwirtschaft einschliesslich der Berufsbildung, des Veterinärwesens sowie der Forstwirtschaft, des Naturschutzes, der Fischerei, der Jagd und in weiteren Umweltbereichen.

Art. 28 Gesundheits- und Fürsorgedirektion

¹ Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der Gesundheit und Sozialhilfe, der Opferhilfe, der Integration der ausländischen Bevölkerung, der Heilmittel-, Betäubungsmittel-, Lebensmittel- und Giftgesetzgebung sowie in Umweltbereichen.

Art. 29 Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

¹ Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der Verfassungsgebung, der Gerichtsorganisation, der kirchlichen Angelegenheiten, des Gemeindewesens, der Raumplanung, der Baupolizei, des Kindes- und Erwachsenenschutzes, der Jugend- und Familienhilfe, der Verwaltungsrechtspflege, der beruflichen Vorsorge, des Notariats und Anwaltswesens, der Stiftungsaufsicht und der kantonalen Sozialversicherung.

Art. 30 Polizei- und Militärdirektion

¹ Die Polizei- und Militärdirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der polizeilichen Angelegenheiten, des Fahrzeugs- und Schiffsverkehrs, des Personenstands und des Bürgerrechtswesens, der Migration, des Freiheitsentzugs, des Militärs, des Bevölkerungs- und Zivilschutzes, der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie des Sports.

Art. 31 Finanzdirektion

¹ Die Finanzdirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet des Finanzhaushalts, des Personalwesens, des Steuerwesens, der Informatik und Kommunikation und der Organisationsentwicklung.

Art. 32 Erziehungsdirektion

¹ Die Erziehungsdirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der Bildung und der Kultur.

Art. 33 Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

¹ Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet des Bau- und Liegenschaftswesens, der Geoinformation und der Geodaten-Infrastruktur, des Strassen- und Wasserbaus, der Wassernutzung, des öffentlichen Verkehrs, der Energie, des Gewässerschutzes, des Abfalls, weiterer Umweltbereiche und der Umweltschutzkoordination.

Art. 34 Staatskanzlei

¹ Die Staatskanzlei erfüllt die ihr zugewiesenen Stabsfunktionen sowie Aufgaben auf dem Gebiet der politischen Planung, der politischen Rechte, der amtliche Veröffentlichung von Erlassen, der Information der Öffentlichkeit, der Sprachen, der begleitenden Rechtsetzung, der Betreuung bernjurassischer Angelegenheiten, der Gleichstellung von Frau und Mann und der Archivierung.

² Innerhalb der kantonalen Verwaltung hat die Staatskanzlei die gleiche Stellung wie eine Direktion.

Die in den erwähnten Artikeln 27 bis 34 OrG aufgeführten Kernaufgabenbereiche der Direktionen und der Staatskanzlei werden vom Regierungsrat durch Verordnung auf die von ihm bezeichneten Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten zugewiesen und weiter differenziert.

2.2 Erste Befassung des Regierungsrates mit der Direktioneinteilung

Der Regierungsrat befasste sich im Jahre 2014 bis Herbst 2015 mit der Idee einer Direktionsreform. Hierzu hat er erste Vorabklärungen in die Wege geleitet und sich anlässlich verschiedener Klausuren mit dem Thema auseinandergesetzt. Dabei standen noch nicht Aufgabenverschiebungen im Zentrum seiner Überlegungen. In einer ersten Phase ging es vielmehr darum, abzuklären, welche Anforderungen eine allfällige Neuorganisation erfüllen müsste, damit der Kanton die zukünftigen Herausforderungen würde bewältigen können. Zu diesem Zweck hat der Regierungsrat in den Jahren 2014 und 2015 unter Beizug von externen Fachleuten die erwarteten Trends und Zukunftsszenarien in sämtlichen für den Staat relevanten Bereichen analysiert und Überlegungen zu deren Implikationen auf den Kanton Bern im Allgemeinen und seine Direktions- und Verwaltungsorganisation im Besonderen angestellt. Für den Regierungsrat soll eine Direktionsreform die organisatorischen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Kanton Bern die zukünftigen Herausforderungen meistern und sich bietende Chancen nutzen kann.

Der Regierungsrat verfolgte damit das Ziel, sieben Direktionen mit einer ausgewogenen Verteilung der Aufgaben zu bilden. Ein besseres Austarieren der Staatsaufgaben unter den Regierungsmitgliedern hätte zur Folge, dass der Wählerwille besser abgebildet wird. Der Regierungsrat kam zum Schluss, dass eine möglichst gleichmässige Verteilung der Zuständigkeiten auf die Direktionen daher nicht zuletzt auch aus staats- und demokratiepolitischen Gründen anzustreben sei. Der Handlungsbedarf wurde beim Start der Arbeiten vor allem in der GEF, der JGK und der VOL vermutet: Die GEF wurde als zu komplex beurteilt und werde in Zukunft noch eine grössere Bedeutung (Gesundheitswesen, demografische Entwicklung) erhalten. Die JGK, so die damalige Annahme, verliere weiter an ihrem politischen Profil, da sie Aufgaben abgegeben habe (Justizverwaltung) oder noch abgeben werde (Pfarramtliche Versorgung der Landeskirchen). Die VOL wurde im Vergleich zu anderen Direktionen wegen des geringen Gestaltungsspielraums und dem weitgehenden Vollzug von Bundesrecht, als politisch weniger gewichtig beurteilt. Deshalb sollte das politische Gewicht der VOL durch die Direktionsreform aufgewertet werden.

2.3 Eingereichte parlamentarische Vorstösse

Am 13. November 2015 wurde die Motion Luginbühl M 269-2015 (Neuorganisation der Direktionen im Hinblick auf die Legislaturperiode 2018-2022) eingereicht. Die Motion verlangt in Ziffer 1 eine Analyse der Aufgabenzuteilung unter den Direktionen sowie die Erarbeitung eines Vorschlags zur Neugestaltung der Direktionen zuhanden des Grossen Rates bis zum Beginn der nächsten Legislatur. Dabei werden insbesondere Vorschläge für die Aufhebung der JGK sowie die Aufteilung der GEF in zwei eigenständige Direktionen erwartet (Ziff. 2). Die inhaltliche Stossrichtung der Motion deckt sich mit der Absicht des Regierungsrats, die über 20-jährige Organisation der kantonalen Direktionen auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen.

Nachdem der Grosse Rat die Motion Luginbühl M 269-2015 gemäss Antrag des Regierungsrates deutlich mit 126 zu 19 Stimmen bei 2 Enthaltungen in der Märzsession 2016 überwiesen hat, beschloss der Regierungsrat mit RRB Nr. 511/2016 vom 4. Mai 2016 den Start des Projektes Umsetzung Direktionsreform (UDR). Die Umsetzung des Vorstosses erfolgt nun nicht motionsnah durch eine Aufteilung der GEF in zwei Direktionen, sondern durch gezieltere Verschiebungen von bestimmten Aufgaben unter den Direktionen.

Am 28. November 2016 wurde die Motion Rügsegger M 232-2016 (Zuständigkeit für Massnahmen der Bodenverbesserung im Rahmen der Direktionsreform bündeln) eingereicht. Die Motion verlangt, die Zuständigkeit für alle Massnahmen im Bereich Boden, insbesondere für Aufwertungen in der Landwirtschaftszone, im Rahmen der Direktionsreform in einer Direktion

zusammenzufassen. Es handelt sich dabei um eine Richtlinienmotion. Der Grosse Rat hat den Vorstoss in der Märzsession 2017, gemäss Antrag des Regierungsrates, als Postulat mit 123 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung überwiesen. Der Boden erfüllt als nicht erneuerbare Ressource vielfältige und wichtige Funktionen: Er ist Lebensraum, Produktionsfaktor bzw. -grundlage sowie Träger von Rohstoffen und erfüllt wichtige Regulierungs- und Archivfunktionen. Ebenso vielfältig wie seine Funktionen sind auch die an ihn gestellten Nutzungsansprüche: Boden wird gebraucht für Siedlungen, Arbeitsplätze und Infrastrukturanlagen, Boden wird benötigt für die Renaturierung von Gewässern und den Schutz vor Naturgefahren, Boden dient der Landwirtschaft als Produktionsgrundlage, für die Waldbewirtschaftung und die Erhaltung der Biodiversität. Boden ist ein komplexes System und spielt eine wichtige Rolle für andere (komplexe) Systeme, namentlich das Klima, die Stoffkreisläufe, Hydrologie und die Naturgefahrenprävention. Mit dem Thema Boden befassen sich heute verschiedene Direktionen und Ämter. Im Rahmen der Direktionsreform soll der bauliche Bodenschutz, der heute in der BVE angesiedelt ist, in die VOL (LANAT) und damit mit dem landwirtschaftlichen Bodenschutz zusammengeführt werden. Die betroffenen Direktionen haben in der Zwischenzeit die Zuständigkeiten und Abläufe im Bereich „Bodenpolitik“ im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen beim Boden- und Kulturlandschutz analysiert und optimiert. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen Bedarf, weitere Themen zur Bodenpolitik in einer einzigen Direktion zusammenzufassen.

Am 19. Januar 2015 wurde die Motion Grädel M 024-2015 (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und Kantonales Sozialamt in die gleiche Direktion) eingereicht. Die Motion verlangt, die Kindes- und Erwachsenenbehörde (KESB) und das Kantonale Sozialamt in der gleichen Direktion zu vereinen. Auf Antrag des Regierungsrates hat der Grosse Rat den Vorstoss am 16. September 2015 mit 136 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen als Postulat überwiesen. Zwischen KESB und den Sozialdiensten besteht tatsächlich eine enge Zusammenarbeit, indem die Sozialdienste als vor- und nachgelagerte Stellen wesentliche Aufgaben im Auftrag der KESB ausführen. Zudem sind die Sozialdienste im Bereich des freiwilligen Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständig. Es handelt sich bei der Gestaltung dieser Schnittstellen um einen ständigen Optimierungsprozess. Im Rahmen der durchgeführten Evaluation des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes hat sich aber gezeigt, dass die heutige Verteilung der Aufgaben zwischen den KESB und dem Sozialamt zweckmässig ist und zu keinem Anpassungsbedarf im Rahmen des Projektes UDR führt. Vom Ergebnis der Evaluation des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes hat der Grosse Rat am 21. März 2018 zustimmend Kenntnis genommen. Der Prüfauftrag des Vorstosses Grädel ist damit abgeschlossen.

Am 20. März 2017 wurde die Motion Schnegg M 061-2017 (Übergeordnete Strategie für die Regierungstätigkeit – Strategische Eckwerte für die Direktionen) eingereicht. Die Motion fordert, dass der Regierungsrat die geplante Direktionsreform nutzt, um die strategische Zusammenarbeit der zukünftigen Direktionen zu stärken. Die in jeder Direktion bestehenden Strategien oder strategischen Eckwerte sollen hinsichtlich ihrer Kohärenz aufeinander abgestimmt und die nötigen gemeinsamen strategischen Eckwerte für die künftigen Direktionen definiert werden. Der Grosse Rat hat diese Richtlinienmotion am 22. November 2017 mit 132 zu 6 Stimmen bei 6 Enthaltungen als Motion überwiesen. Falls die Direktionsreform vom Grossen Rat im Rahmen der nötigen Anpassungen des Organisationsgesetzes im Jahr 2019 beschlossen wird, wird der Regierungsrat anschliessend prüfen, welche direktionalen Strategien allenfalls anzupassen und neu aufeinander abzustimmen sind. Mit den Richtlinien der Regierungspolitik und den rechtlichen Kompetenzen nach Kantonsverfassung (KV) und Organisationsgesetz (OrG) verfügt der Regierungsrat über die nötigen Instrumente.

3 Projektabwicklung

3.1 Auftrag des Regierungsrats für die Phase I

Der Regierungsrat hat entschieden, das Projekt in zwei Phasen umzusetzen. In der Phase I geht es darum, den von der Motion Luginbühl verlangten Bericht zu erstellen, der dem Grossen Rat gemäss der Projektplanung in der Sommersession 2019 vorgelegt werden soll. In der gleichen Session erfolgt auch die Beratung der nötigen Gesetzesanpassungen durch den Grossen Rat. So kann sichergestellt werden, dass die Reform auf den 1. Januar 2020 umgesetzt wird. Nach der Verabschiedung des vorliegenden Berichtes und der Gesetzesänderungen durch den Regierungsrat für die Vernehmlassung wird die anschliessende Phase II umgehend eingeleitet.

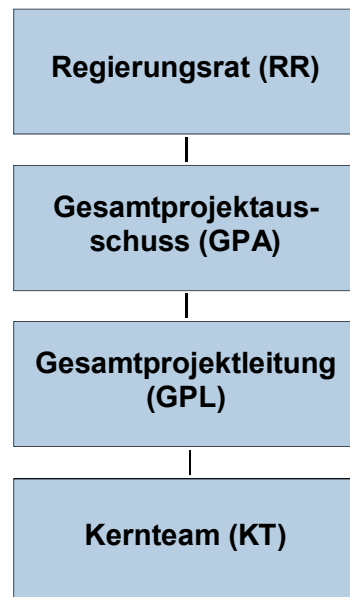
3.1.1 Projektvorgaben

Für die Phase I machte der Regierungsrat folgende inhaltliche Vorgaben:

- Die Zahl der Regierungsmitglieder und damit die Anzahl Direktionen bleibt mit sieben unverändert. Die Direktionsreform erfolgt innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes im Rahmen einer Teilrevision des Organisationsgesetzes.
- Auf eine umfassende Aufgabenüberprüfung und Verwaltungsreform wird verzichtet. Punktuelle Anpassungen durch den Verzicht auf bestimmte Aufgaben und die Umlagerung von Ressourcen auf neue oder auszubauende Aufgabenfelder bleiben vorbehalten.
- Die Aufgabenzuteilung an die sieben Direktionen erfolgt nach sachlogischen Kriterien. Die Organisation staatlicher Aufgabenbereiche auf Ebene Kantone ist dabei als Referenz zu beachten.
- Die Projektarbeiten nehmen das vom Regierungsrat in der Vorphase 2014 – 2015 diskutierte mögliche Modell zum Ausgangspunkt, erarbeiten aber weitere Modellvarianten aus und bewerten diese.
- Während den Projektarbeiten wird die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) von der Projektorganisation über den Stand der Arbeiten informiert.
- Die Projektorganisation sorgt für den Einbezug der betroffenen Akteure (Generalsekretariate, Amtsvorstehende, Mitarbeitende und Personalverbände) und stellt eine kontinuierliche Kommunikation zum Projekt sicher.
- Die Direktionsreform ist spätestens auf den 1. Januar 2021 umzusetzen.
- Einzelne kleinere Reorganisationen, die sich während dem Projektverlauf als vordringlich und unaufschiebbar aufdrängen, können vorgezogen werden. Sie werden ausserhalb des Projektes UDR abgewickelt, sind aber zwingend mit dem Projekt UDR zu koordinieren.

3.1.2 Projektorganisation

Für die Umsetzung der Direktionsreform setzte der Regierungsrat per 01. Januar 2018 die folgende Projektorganisation¹ ein:



Der **Regierungsrat (RR)** trifft die wichtigen und grundlegenden Entscheide.

Der **Gesamtprojektausschuss (GPA)** diskutiert und verfeinert basierend auf Entwürfen der Gesamtprojektleitung grundlegende Modellvarianten und verabschiedet diese zu Händen des Regierungsrates.

Die **Gesamtprojektleitung (GPL)** nimmt die operative Steuerung des Projekts wahr. Sie unterstützt den Gesamtprojektausschuss (GPA) in der Auswertung der Analyse und in der Erarbeitung der Modellvarianten.

Das **Kernteam (KT)** ist für die technische Unterstützung der GPL und des GPA vorgesehen. Bei Bedarf können weitere Spezialisten der Direktionen und der Staatskanzlei beigezogen werden.

3.1.3 Projektabwicklung

Befassung Regierungsrat mit einem ersten Modell (mit Aufteilung GEF)

Der Regierungsrat befasste sich im Frühling 2017 in einer Klausur mit einem ersten Modell einer Direktionsreform, das einer motionsnahen Umsetzung entsprach. Die GEF wurde in diesem Modell in eine Gesundheits- und in eine Sozialdirektion aufgeteilt.

Intensiv diskutiert wurde die Frage, ob diese Aufteilung sinnvoll sei oder ob die Projektziele auch anders erreicht werden können. Der GEF-Direktor wurde in der Folge beauftragt, die Vor- und Nachteile einer Aufteilung seiner Direktion und die Schnittstellen vertieft zu analysieren und seine Überlegungen dem Regierungsrat zu unterbreiten.

¹ bis zum 1. Januar 2018 hatte die GSK die Funktion als Soundingboard

Fachbericht GEF und Entscheid Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Variante ohne grundlegende Aufteilung GEF

Im Sommer 2017 wurden die Ergebnisse vorgelegt. Der Fachbericht der GEF legt dar, dass die Bereiche Gesundheit und Soziales in Politik, Theorie und Praxis vielfältig verbunden und verknüpft sind. Anhand der heute bestehenden Schnittstellen der GEF zu anderen Direktionen und unter Berücksichtigung der Auswirkungen bereits laufender Projekte wie Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereiches (NA-BE), Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern (OeHE) und der Strategie Sonderschulen wird dargelegt, welche Schnittstellen mit einer Trennung von Gesundheit und Sozialem aufgehoben, welche anderen Schnittstellen neu entstehen würden (z.B. in den Bereichen Behinderung, Sucht oder Berufsbildung). Weiter wird der sehr unterschiedliche politische Handlungsspielraum des Kantons im Sozialen und in der Gesundheit aufgezeigt.

Gestützt auf die Argumente der GEF kam der Regierungsrat zum Schluss, dass es gute Gründe gibt, ein weiteres Modell ohne grundlegende Aufteilung der GEF in einen Sozial- und einen Gesundheitsbereich zu entwerfen.

Befassung Regierungsrat mit der Variante ohne grundlegende Aufteilung der GEF

Im Frühjahr 2018 wurde dem Regierungsrat die Variante ohne grundlegende Aufteilung der GEF vorgelegt und von ihm zur Kenntnis genommen. Es wurde entschieden, dass sich der neu gewählte Regierungsrat noch vor den Sommerferien 2018 damit befassen soll.

Entscheid des neu zusammengesetzten Regierungsrats

Ende Juni 2018 befasste sich der neu zusammengesetzte Regierungsrat an einer Klausur mit der Direktionsreform und er legte das weitere Vorgehen noch vor den Sommerferien folgendermassen fest:

- Die formelle Genehmigung des Berichtes erfolgte an der Regierungssitzung vom 22. August 2018.
- Der Regierungsrat entschied sich für den Zeitplan „Beschleunigte Abwicklung mit Vernehmlassung und Inkraftsetzung 2020“.
- Die GPL wurde beauftragt, dem Regierungsrat Ende August 2018 einen Projektauftrag für die Auslösung der Phase II zu unterbreiten. Es wurde eine Projektorganisation bestimmt, in welcher die von UDR hauptsächlich betroffenen Direktionen mitwirken.

3.1.4 Einbezug der Akteure

Nachstehend sind die Akteure und die Art des Einbezuges dargestellt.

Akteure	Art des Einbezugs
Regierungsrat	Umfassende Zwischeninformation nach jeder Sitzung des GPA durch die zuständige Direktion, fällen aller wichtigen Entscheide bis zur Verabschiedung des Geschäfts zuhanden des Grossen Rats
Grosser Rat	Befassung im Rahmen des ordentlichen parlamentarischen Verfahrens unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung
SAK	Prozessinformationen nach Bedarf anlässlich von Kommissionssitzungen durch den JGK-Direktor/die JGK-Direktorin und den Projektleiter
Generalsekretärenkonferenz	Regelmässig umfassende Dokumentation zum Stand der Arbeiten und Diskussionsplattform zur Vorkonsolidierung der Reformvorschläge vor der Befassung der Regierung Seit Januar 2018: Übernahme der Rolle des Gesamtprojektausschusses
Kader Kanton	Regelmässige Information per Mail mit eigens dafür geschaffenem Infoflash und an verschiedenen Kaderanlässen der Finanzdirektion
Mitarbeitende des Kantons	Mündliche Information über die Hierarchie, BE-Info, BE-Infoflash Spezielle Intranet-Seite mit den Hauptinformationen Ansprechstelle auf Stufe Projektleitung
Sozialpartner	Im Rahmen der Vernehmlassung
Wirtschaftsverbände	Im Rahmen der Vernehmlassung
Öffentlichkeit/Medien	Prozessinformation beim Erteilen des Projektauftrags, Zwischeninformation über den Prozessverlauf an der Jahresmedienkonferenz 2018, Information bei der Verabschiedung der Vorlage durch die Regierung für die Vernehmlassung

4 Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der Direktionsreform

4.1 Zielsetzungen

Der Regierungsrat verfolgt mit dem Projekt UDR die folgenden Ziele:

- Ausgleich der politischen Bedeutung und ausgewogene Verteilung der Aufgabenfelder zwischen den Direktionen
- Bereinigen von Schnittstellen und Beseitigung von Doppelspurigkeiten zwischen Direktionen
- Zusammenführung sachlich zusammenhängender Aufgaben in einer Direktion: „Bündelung der Kräfte“
- Schaffung einer zukunftsorientierten und -tauglichen Organisation
- Erhöhung der Flexibilität des Regierungsrates für Reorganisationen auf Stufe Direktion und Verwaltung
- Anpassung veralteter Direktionsbezeichnungen

4.1.1 Ziel 1: Ausgleich der politischen Bedeutung und ausgewogene Verteilung der Aufgabenfelder

Ein besseres Austarieren der Staatsaufgaben unter den Regierungsmitgliedern hat den Vorteil, dass der Wählerwille besser abgebildet wird (gleiches politisches Gewicht der Regierungsmitglieder, da alle gleich stark politisch legitimiert sind durch die Volkswahl). Eine möglichst gleichmässige Verteilung der politischen Bedeutung auf die Direktionen ist daher aus staats- und demokratiepolitischen Gründen wichtig und anzustreben.

Die politische Bedeutung („Gewicht“) einer Organisationseinheit (Direktion) kann nicht exakt gemessen werden. Folgende Indikatoren geben aber aussagekräftige Hinweise:

- wie viele Erlasse eine Direktion zu betreuen hat,
- wie oft das Parlament von einer Direktion befasst wird,
- wie viele Regierungsgeschäfte eine Direktion zu betreuen hat,
- wie hoch der Anteil einer Direktion an den Netto-Staatsbeiträgen ist,
- wie viele kantonale und regionale Abstimmungen eine Direktion zu betreuen hat,
- wie hoch das Budget einer Direktion ist und
- wie viele Vollzeitstellen (FTE; Full Time Equivalent) eine Direktion hat.

Diese sieben Indikatoren ergeben in ihrer Gesamtheit ein plausibles und aussagekräftiges Bild zur politischen Bedeutsamkeit. Im Anhang 3 finden sich detaillierte Informationen dazu.

4.1.2 Ziel 2: Bereinigen von Schnittstellen und Beseitigung von Doppelspurigkeiten

Doppelspurigkeiten entstehen, wenn zwei oder mehr Organisationseinheiten gleiche oder ähnliche Aufgaben wahrnehmen oder eine Aufgabe gemeinsam erledigen.

Beispiel: Der bauliche Bodenschutz, der heute in der BVE angesiedelt ist, wird in die VOL (LANAT) transferiert und damit mit dem landwirtschaftlichen Bodenschutz zusammengeführt.

Der Bereich Umweltkoordination und nachhaltige Entwicklung, der heute in der BVE angesiedelt ist, wird in die VOL zu den übrigen, schon mit Umweltschutz befassten Ämtern zusammengeführt. Im Projekt NA-BE wird die Asylsozialhilfe von der POM in die GEF verschoben. Damit werden Schnittstellen zur Sozialhilfe beseitigt.

Die Ergebnisse derzeit laufender Reorganisationsprojekte wie „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung“ (Projekt OeHE), „Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs“ (Projekt NA-BE) und „Sonderpädagogische Massnahmen“ sind in den Varianten mit und ohne Aufteilung der GEF berücksichtigt und der jeweils vorgesehenen Zieldirektion zugewiesen worden.

Im Projekt UDR bildete die Bereinigung von Schnittstellen und die Beseitigung von Doppelspurigkeiten kein spezieller Schwerpunkt. Die Bereinigung von Schnittstellen ist dann sinnvoll, wenn Aufgaben, die einen Bezug zueinander haben, durch unterschiedliche Direktionen erfüllt werden. Schnittstellen bleiben aber in jeder Organisationsform bestehen und sind grundsätzlich unvermeidlich. Wichtig ist die korrekte Bewirtschaftung der vorhandenen Schnittstellen.

4.1.3 Ziel 3: Zusammenführung sachlich zusammenhängender Aufgaben in einer Direktion: „Bündelung der Kräfte“

Die Bündelung von Kräften ist dann sinnvoll, wenn dadurch die Effizienz und die Effektivität in einem Aufgabenfeld gesteigert werden kann.

Mit der Bündelung von Kräften können in der Regel gleichzeitig Schnittstellen bereinigt und Doppelspurigkeiten aufgehoben werden.

Beispiele: Der Bereich Umwelt wird weitgehend in der VOL (neu WEU) gebündelt. Der Bereich Sonderpädagogik wird von der GEF (ALBA) in der ERZ (AKVB) sowie der Bereich Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs gemäss Projekt OeHE von der GEF (ALBA) in der JGK (KJA) transferiert und dadurch gebündelt.

4.1.4 Ziel 4: Schaffung einer zukunftsorientierten und -tauglichen Organisation

Eine Organisation kann als zukunftsorientiert und -tauglich bezeichnet werden, wenn sie fähig ist, die wesentlichen künftigen Herausforderungen ohne grundlegende Anpassung der Struktur und mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen zu bewältigen.

4.1.5 Ziel 5: Erhöhung der Flexibilität des Regierungsrates für Reorganisationen auf Stufe Direktionen und Verwaltung

Der Regierungsrat beurteilt die Regulierungsdichte insbesondere im Bereich der Organisationsvorschriften auf Gesetzesstufe (OrG) generell als hoch. Die heutige Konzeption im Organisationsgesetz, wonach die Aufgaben, der Name und die Grundzüge der einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei auf Stufe Gesetz verankert werden, ist aufzugeben. Der Regierungsrat soll die Kompetenz erhalten, diese Aspekte auf Stufe Verordnung zu klären.

4.1.6 Ziel 6: Anpassung veralteter Direktionsbezeichnungen

Rein terminologisch sind verschiedene Direktionsbezeichnungen, welche Begriffe wie „Erziehung“ und „Fürsorge“ im Namen enthalten, nicht mehr zeitgemäss. Auch der Begriff „Polizei“ ist heute als Oberbegriff nicht mehr gebräuchlich. Die Begriffe „Militär“ und „Kirchen“ betreffen Aufgaben, die gesamthaft betrachtet zu unbedeutend sind, um Teil der Direktionsbezeichnung zu sein.

gen zu bleiben.

4.2 Rahmenbedingungen

4.2.1 Verzicht auf eine Verfassungsrevision

Der Regierungsrat hat als Rahmenbedingung vorgegeben, dass die Direktionsreform innerhalb des heutigen Verfassungsrechts zu konzipieren und sich auf eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen (Organisationsgesetz) zu beschränken hat. Der Regierungsrat besteht gemäss Art. 84 der Kantonsverfassung (KV) aus sieben Mitgliedern. Dem Berner Jura ist im Regierungsrat ein Sitz gewährleistet. Die Zahl der Direktionen ist heute in der Verfassung nicht festgelegt. Hingegen bestimmt die Verfassung, dass der Regierungsrat die Direktionen unter seinen Mitgliedern aufteilt und jedes Regierungsmitglied einer oder mehreren Direktionen vorsteht (Art. 87 KV). Damit bestehen mindestens sieben Direktionen, was der heutigen Organisation entspricht (siehe Ziff. 2.1). Eine Reduktion der Anzahl Regierungsmitglieder steht aus staatspolitischen Überlegungen im Kanton Bern nicht zur Diskussion. Kantone mit vergleichbarer Grösse wie der Kanton Bern verfügen ebenfalls über eine Regierung mit sieben Mitgliedern und einer gleichen Zahl von Direktionen (ZH, SG, VD). Bei fünf Regierungsmitgliedern wäre die Gewährleistung eines Sitzes für den Berner Jura zudem schwieriger zu begründen.

4.2.2 Gegenstand der Direktionsreform

Das Projekt UDR fokussiert auf die Ebene der Direktionen und ihrer gegenseitigen Beziehungen. Es geht darum, die Aufgabenzuteilung zwischen den Direktionen zu überprüfen und ggf. zu optimieren. Dabei sollen Verschiebungen möglichst ganzer Ämter, Produktgruppen und Aufgabenfelder unter den Direktionen geprüft werden.

Nach den Anpassungen auf Direktionsebene wird es - soweit nötig - bei einzelnen Direktionen auch zu Überprüfungen auf der Ebene der Ämter kommen. Die Phase II beinhaltet die Vorbereitung und Implementierung der neuen Direktionsorganisation und die Anpassungen der Organisationsverordnungen der Direktionen durch den Regierungsrat. So sollen die Voraussetzungen für eine möglichst rasche Umsetzung der Reform geschaffen werden. Dies ist für die Führung der betroffenen Direktionen von grosser Bedeutung, reduziert Transformationskosten und Unsicherheiten und ist auch aus Effektivitäts- und Effizienzgründen wichtig.

Der Ansatz, beide Organisationsanpassungen in einem Schritt zu bewältigen, würde nach Ansicht des Regierungsrates die Komplexität stark steigern und wäre zum Scheitern verurteilt. Deshalb hat sich der Regierungsrat für dieses phasen- und stufenweise Vorgehen entschieden.

5 Beurteilung des Ist-Zustandes und Herleitung des Reformbedarfs

5.1 Heutige Direktionsaufteilung in Ämtern und Produktgruppen

Volkswirtschaftsdirektion VOL	Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion JGK
Stellen (FTE): 669.2 Budget (Mio.): 179.68	Stellen (FTE): 351.2 Budget (Mio.): 2467.51	Stellen (FTE): 871.3 * Budget (Mio.): 866.20
Ämter: - Generalsekretariat (GS VOL) - beco Berner Wirtschaft (beco) - Amt für Landwirtschaft & Natur (LANAT) - Amt für Wald (KAWA)	Ämter: - Generalsekretariat (GS GEF) - Rechtsamt (RA GEF) - Sozialamt (SOA) - Spitalamt (SPA) - Alters- und Behindertenamt (ALBA) - Kantonsarztamt (KAZA) - Kantonsapothekeramt (KAPA) - Kantonales Laboratorium (KL)	Ämter: - Generalsekretariat (GS JGK), Beauftragter für kirchliche Angelegenheiten ** - Rechtsamt (RA JGK) - Amt für Sozialversicherungen (ASV) - Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA) - Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) - Kantonales Jugendamt (KJA) - Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) - Regierungsstatthalterämter (RSTA) - Betreibungs- und Konkursämter (BAKA) - Grundbuchämter (GBA) - Handelsregisteramt (HRA) - Datenschutzaufsichtsstelle (DSA) ***
Produktgruppen: - Führungsunterstützung - Wirtschaftsentwicklung & -aufsicht - Arbeitslosenversicherung - Landwirtschaft - Natur - Wald & Naturgefahren	Produktgruppen: - Führungsunterstützung, rechtliche & weitere Dienstleistungen - Existenzsicherung & Integration - Somatische Spitalversorgung - Angebote für Menschen mit einem Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf - Gesundheitsschutz & Sanitätsdienst - Heilmittelsicherheit / Qualitätssicherung - Verbraucherschutz & Umweltsicherheit - Gesundheitsversorgung	Produktgruppen: - Führungsunterstützung - Pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden & Beziehung zwischen Kirche und Staat - Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen - Vollzug der Sozialversicherungen - Steuerung der dezentralen Verwaltung & Ressourcen - Unterstützung & Aufsicht Gemeinden - Raumordnung - Kinderschutz & Jugendförderung - Differenzierte Jugendhilfemassnahmen - Kindes- & Erwachsenenschutzbehörde - Regierungsstatthalterämter - Betreibungen & Konkurse - Führen des Grundbuchs - Führen des Handelsregisters - Datenschutz

* Transfer Pfarrstellen auf Landeskirchen per 01.01.2020 geplant. Nicht berücksichtigt in FTE-Zahlen

** administrativ dem GS zugeordnet (vgl. Art. 9 Abs. 2 OrV JGK)

*** administrativ der DIR angegliedert

Polizei- und Militärdirektion POM	Finanzdirektion FIN	Erziehungsdirektion ERZ
Stellen (FTE): 4064.7 Budget (Mio.): 483.81	Stellen (FTE): 965.2 Budget (Mio.): 284.33	Stellen (FTE): 534.0 Budget (Mio.): 2162.51
Ämter: - Generalsekretariat (GS POM) - Kantonspolizei (KAPO) - Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) - Amt für Justizvollzug (AJV) - Amt für Migration und Personenstand (MIP) - Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär (BSM)	Ämter: - Generalsekretariat (GS FIN) - Finanzverwaltung (FV) - Steuerverwaltung (SV) - Personalamt (PA) - Amt für Informatik & Organisation (KAIO)	Ämter: - Generalsekretariat (GS ERZ) - Conférence de coordination francophone (COFRA) * - Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB) - Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) - Amt für Hochschulen (AH) - Amt für Kultur (AK) - Amt für zentrale Dienste (AZD)
Produktgruppen: - Führungsunterstützung, Verwaltungsrechtspflege & Fonds - Polizei - Strassenverkehr & Schifffahrt - Freiheitsentzug & Betreuung - Migration und Personenstand - Bevölkerungsschutz, Sport & Militär	Produktgruppen: - Direktionsführung, Finanzpolitik & Recht - Dienstleistungen Konzernfinanzen - Finanzausgleich Bund-Kanton / Kanton-Gemeinden - Steuern & Dienstleistungen - Personal - Informatik & Organisation	Produktgruppen: - Führungsunterstützung & rechtliche Dienstleistungen - Volksschule & schulergänzende Angebote - Mittelschulen & Berufsbildung - Hochschulbildung - Kultur - Zentrale Dienstleistungen

* administrativ dem GS zugeordnet

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion BVE	Staatskanzlei STA
Stellen (FTE): 781.9 Budget (Mio.): 789.91	Stellen (FTE): 79.3 Budget (Mio.): 26.74
Ämter: - Generalsekretariat (GS BVE) - Rechtsamt (RA BVE) - Tiefbauamt (TBA) - Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) - Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (AÖV) - Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE) - Amt für Wasser und Abfall (AWA) - Amt für Geoinformation (AGI)	Ämter: - Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte (ARP) - Amt für Zweisprachigkeit, Gesetzgebung und Ressourcen (AZGR) - Kommunikation Kanton Bern (KomBE) - Staatsarchiv (StAB) - Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern (FGS)
Produktgruppen: - Führungsunterstützung - Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen - Infrastrukturen - Immobilienmanagement - Öffentlicher Verkehr & Verkehrskoordination - Nachhaltige Entwicklung - Wasser & Abfall - Geoinformation	Produktgruppe: Unterstützung Regierungsrat und Grosser Rat

Eine grafische Darstellung der heutigen Direktionsaufteilung ist im Anhang 1 (Ämter) und Anhang 2 (Produktgruppen) zu finden.

5.2 Beurteilung des Ist-Zustandes

Aufgrund der Analyse² kann Folgendes festgestellt werden:

Die **Volkswirtschaftsdirektion** (VOL) ist in verschiedener Hinsicht politisch deutlich weniger bedeutsam als die andern Direktionen. Bei der Betreuung von Gesetzen mit einer hohen Bedeutung liegt die VOL am Schluss (null). Sie weist von allen Direktionen am wenigsten Parlaments- und Regierungsgeschäfte auf, sie hatte in den vergangenen elf Jahren keine Volksabstimmung federführend zu betreuen, sie weist den geringsten Anteil am gesamten Staatshaushalt auf und hat bei den Netto-Staatsbeiträgen nur ein geringes Volumen zu betreuen. Bezüglich der Personaldotierung (FTE) liegt sie an 5. Stelle.

Die **Gesundheits- und Fürsorgedirektion** (GEF) weist nur unterdurchschnittliche Werte hinsichtlich der Anzahl zu betreuenden Gesetze mit einer hohen Bedeutung (1), der Personaldotierung (FTE) und der Federführung bei Volksabstimmungen auf. Offensichtlich wird die grosse politische Bedeutung der GEF bei der Betrachtung des Anteils am Gesamthaushalt, der Staatsausgaben und der Netto-Staatsbeiträge: Mit 2.5 Milliarden besitzt die GEF den grössten Anteil am Staatshaushalt, knapp 35 % der Staatsausgaben gehen an die GEF und auch in Bezug auf die Beeinflussbarkeit der Netto-Staatsbeiträge weist die GEF mit Abstand das grösste Volumen auf. Des Weiteren bearbeitet die GEF überdurchschnittlich viele Parlaments- und Regierungsgeschäfte.

Die **Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion** (JGK) hat, entgegen der ersten Einschätzung und der Annahme in der Motion Luginbühl, eine durchaus starke politische Bedeutung. Die heutige Bezeichnung suggeriert verständlicherweise ein anderes Bild, in dem der Fokus auf die Kirchen und die Justiz gelegt wird. Die JGK betreut nach der FIN die zweithöchste Zahl an Gesetzen mit einer hohen Bedeutung (fünf) und betreut etwas mehr Parlaments- und Regierungsratsgeschäfte als die VOL. In den vergangenen elf Jahren betreute die JGK zehn Volksabstimmungen. Sie liegt damit an der Spitze aller Direktionen. Beim Anteil am Gesamthaushalt belegt die JGK einen oberen Platz, hier wird sie lediglich von der GEF und von der ERZ deutlich übertroffen. Betreffend der Personaldotierung (FTE) belegt sie Platz 3 hinter der FIN und der POM.

Die **Polizei- und Militärdirektion** (POM) betreut vier Gesetze mit einer hohen Bedeutung und weist eine durchschnittliche Beschäftigung mit Parlaments- und eine unterdurchschnittliche Beschäftigung mit Regierungsgeschäften auf. In den letzten elf Jahren hatte sie acht Volksabstimmungen federführend zu begleiten. Sie weist einen geringen Anteil am Gesamthaushalt auf und hat Netto-Staatsbeiträge in geringem Ausmass zu betreuen. Bei der Personaldotierung (FTE) liegt die POM wegen dem Polizeikorps mit Abstand an der Spitze.

Die **Finanzdirektion** (FIN) betreut mit sieben am meisten Gesetze mit einer hohen Bedeutung und weist eine unterdurchschnittliche Beschäftigung mit Parlaments- und eine überdurchschnittliche Beschäftigung mit Regierungsgeschäften auf. In den vergangenen elf Jahren betreute sie fünf Volksabstimmungen federführend. Die FIN weist nur einen kleinen Anteil am Gesamthaushalt auf und hat keine Netto-Staatsbeiträge zu betreuen. In Bezug auf die Personaldotierung (FTE) ist die FIN nach der POM die zweitgrösste Direktion.

Die **Erziehungsdirektion** (ERZ) betreut vier Gesetze mit einer hohen Bedeutung. Sie weist überdurchschnittlich viele Parlaments- und durchschnittlich viele Regierungsratsgeschäfte auf und hat dicht hinter der GEF einen weitaus grösseren Anteil am Gesamtbudget als die anderen Direktionen. Auch in Bezug auf die Beeinflussbarkeit der Netto-Staatsbeiträge weist die ERZ ein hohes Volumen auf. Weniger bedeutsam war die ERZ mit Blick auf die Volksabstim-

² Statistisches Grundmaterial siehe Anhang 3

mungen, in zwei Fällen war sie federführend. Auch bei der Personaldotierung (FTE) weist sie einen unterdurchschnittlichen Wert auf.

Die **Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion** (BVE) ist eine mit Aufgaben und Geschäften sehr stark belastete Direktion. Die BVE betreut drei Gesetze mit einer hohen Bedeutung. Sie betreut von allen Direktionen am meisten Parlaments- und Regierungsgeschäfte. Sie hat neun Volksabstimmungen federführend betreut und weist einen ähnlichen Anteil am Gesamthaushalt aus wie die JGK, sie hat einen hohen Anteil an Netto-Staatsbeiträgen. Bezüglich der Personaldotierung (FTE) belegt sie den 4. Platz hinter der JGK, der FIN und der POM.

Fazit

Aus der Beurteilung des IST-Zustandes gehen die folgenden Erkenntnisse hervor:

- Der Handlungsbedarf besteht vorwiegend in der Notwendigkeit, die Volkswirtschaftsdirektion zu stärken.
- Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion ist politisch eine bedeutsame Direktion, die Komplexität kann aber durch die Aufteilung der Themenblöcke Gesundheit und Fürsorge kaum reduziert werden.
- Die politische Bedeutung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion ist entgegen der ursprünglichen Annahme vergleichbar mit anderen Direktionen. Es besteht kein Handlungsbedarf, sie politisch speziell zu stärken.
- Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion ist eine politisch sehr bedeutsame Direktion, eine Entlastung von einzelnen Themen ist im Quervergleich sinnvoll und soll in Betracht gezogen werden.

5.3 Zukünftige Herausforderungen

Aus heutiger Sicht sind folgende wesentlichen Herausforderungen erkennbar, die auf den Kanton Bern zukommen werden:

- Digitalisierung
- Geburtenrückgang und alternde Gesellschaft
- Sicherstellung medizinische Grundversorgung
- Wohnraumbedarf
- Cyberkriminalität
- Einsatz von Robotik
- Zunehmender Fachkräftemangel
- Energiewende
- Mobilitätswachstum

5.4 Reformbedarf

Wie die Analyse des Ist-Zustandes gezeigt hat, besteht heute vor allem zu Lasten der VOL ein Ungleichgewicht unter den Direktionen. Die VOL ist in verschiedener Hinsicht politisch deutlich weniger bedeutsam als es die anderen Direktionen sind. Hingegen hat sich die ursprüngliche Annahme, die auch der Motion Luginbühl zugrunde lag, wonach die JGK nach der Ver selbstständigung der Justiz und der bevorstehenden Übergabe der Pfarramtlichen Versorgung an die Landeskirchen an politischem Profil verloren habe, in der Analyse nicht bestätigt. Die JGK hat heute mit der Raumordnung, den Gemeinden, den Bereichen Kinder- und Jugendförderung, den Sozialversicherungen sowie den Prämienverbilligungen Themen mit einem relativ grossen politischen Spielraum und grosser Bedeutung auf kantonaler Ebene. Einzig in den Bereichen des Innern, welche den Bundesvollzug sicherstellen, besteht bei der JGK weniger Spielraum.

Die Analyse hat auch ergeben, dass die ursprünglich mit der Motion Luginbühl verlangte Auf teilung der GEF in zwei Direktionen nicht zielführend ist und die Themen Gesundheit und So ziales in Politik, Theorie und Praxis vielfältig verbunden und verknüpft sind. Mit einer Auftei lung von Gesundheit und Sozialem auf verschiedene Direktionen würden einige Schnittstellen aufgehoben, andere Schnittstellen würden aber neu entstehen (z.B. in den Bereichen Behin derung und Sucht). Weiter spricht auch der sehr unterschiedliche politische Handlungsspiel raum des Kantons im Sozialen (grosser Spielraum) und in der Gesundheit (wenig Spielraum) gegen eine Trennung.

Schliesslich hat die Analyse gezeigt, dass die BVE unter den Direktionen heute die höchste Geschäftslast aufweist und deshalb von gewissen Aufgaben entlastet werden soll.

Der Regierungsrat will als Hauptziel der Direktionsreform einen besseren Ausgleich der politi schen Bedeutung zwischen den Direktionen und eine ausgewogenere Verteilung der Aufga benfelder erreichen. Er sieht aufgrund der Analyse den Handlungsbedarf vor allem bei der VOL, BVE, GEF und JGK. Mit gezielten aber überschaubaren Verschiebungen von Aufgaben unter diesen Direktionen will er eine Verbesserung herbeiführen. Damit legt der Regierungsrat dem Grossen Rat nach intensiver Befassung mit den heutigen Strukturen zwar keine umfas sende Direktionsreform vor, aber gezielte Optimierungen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass mit dieser überschaubaren Reform innert nützlicher Frist mehr erreicht werden kann als mit einer umfassenden und komplexen Direktionsreform, deren Nutzen unsicher wäre. Eine umfassende Reform würde zudem sehr viele Ressourcen beanspruchen, eine längere Um setzungsphase nötig machen und zu einer Verunsicherung des Kantonspersonals führen.

Im Rahmen der vorgeschlagenen fokussierten Direktionsreform lassen sich auch einige Re formvorhaben gut verwirklichen, welche bereits vor dem Projekt UDR angestossen worden sind (NA-BE, Sonderpädagogik und Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs).

Schliesslich erlauben es die Anpassungen im Organisationsgesetz dem Regierungsrat, in Zukunft bei Bedarf Aufgabenverschiebungen und Reformen unter den Direktionen und der Staatskanzlei schneller an die Hand zu nehmen und rascher umzusetzen als dies heute der Fall ist. Damit kann der Regierungsrat bei Bedarf künftig rascher und flexibler auf neue Her ausforderungen reagieren und die Phase der Unsicherheit bei Reorganisationen für das Kan tonspersonal kürzer halten.

6 Beschreibung des Modells mit Aufteilung der GEF

6.1 Grundannahme und Kurzporträt

Grundannahme

Die heutige GEF soll aufgrund der Motion Luginbühl M 269-2015 bei diesem Modell in zwei Direktionen (Gesundheits- und Sozialdirektion) unterteilt werden. Hierfür wird die heutige JGK in eine Sozialdirektion (alle Produktgruppen mit einem Bezug zu Sozialem) umgebaut, die übrigen Produktgruppen werden anderen Direktionen zugewiesen.

Die VOL soll durch Erweiterung der Aufgaben gestärkt werden. Die POM, ERZ, BVE und STA sind von der Reform nur in geringem Ausmass betroffen.

Kurzporträt der Direktionen

Wirtschafts-, Umwelt- und Raumordnungsdirektion

Zur Stärkung der VOL, welche heute vor allem Bundesaufgaben vollzieht und über wenige politisch gestaltbare Aufgabenbereiche verfügt (vor allem Wirtschaftsförderung und Tourismus), werden Aufgaben von der heutigen JGK und BVE in die VOL verschoben.

Folgende Bereiche der heutigen JGK werden der VOL übergeben: Unterstützung und Aufsicht Gemeinden sowie Raumordnung, ein Teil der Steuerung der dezentralen Verwaltung und Ressourcen, führen des Handelsregisters, Regierungsstatthalterämter, Teile des Rechtsamtes.

Von der heutigen BVE werden die Umweltkoordination sowie die nachhaltige Entwicklung (ohne Energie) und der bauliche Bodenschutz der VOL übertragen.

Gesundheitsdirektion

Die Gesundheitsdirektion übernimmt die bisherigen Produktgruppen der GEF mit Ausnahme der Existenzsicherung und Integration sowie dem Teil Behinderte Jugendliche und Sonderschulen/Schulheime. In die Gesundheitsdirektion werden Teile des Generalsekretariats der heutigen GEF sowie Teile der JGK übertragen.

Sozialdirektion

Alle Sozialthemen werden in dieser Direktion zusammengefasst. Die Direktion übernimmt die Existenzsicherung und Integration der heutigen GEF. Sie ist zuständig für die Angebote für Jugendliche mit einem besonderen Pflege-, Betreuungs- und besonderen Bildungsbedarf.

Die Asylsozialhilfe wird von der POM aus dem Bereich „Migration und Personenstand“ der Sozialdirektion zugewiesen.

Sicherheitsdirektion

Der Sicherheitsdirektion wird die Betreuung der Schnittstelle zur Justiz der heutigen JGK zugeteilt.

Finanzdirektion

Aus der heutigen JGK wechseln das Führen des Grundbuches sowie Betreibungen und Konkurse zur Finanzdirektion.

Bildungs- und Kulturdirektion

Der Bildungs- und Kulturdirektion werden die Schulteile der Sonderschulen bzw. Schulheime der heutigen GEF zugeteilt.

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion gehen die Umweltbereiche (Umweltkoordination, nachhaltige Entwicklung, baulicher Bodenschutz) an die Wirtschafts-, Umwelt- und Raumordnungsdirektion.

Staatskanzlei

In der Staatskanzlei wird ein neues Kompetenzzentrum Recht geschaffen und der Datenschutz administrativ angegliedert. Ebenso gehen Teile des Rechtsamtes der JGK zur Staatskanzlei.

6.2 Beurteilung des Modells

Die **Wirtschafts-, Umwelt- und Raumordnungsdirektion** (heute VOL) wird in verschiedener Hinsicht politisch stark aufgewertet. Bei der Betreuung von Gesetzen verbessert sich die Situation leicht. In der Konstellation des Modells mit Aufteilung der GEF wäre sie für fünf Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Betreffend dem Budget weist sie trotz einem Zuwachs von 40 Mio. nach wie vor den 7. Platz auf, betreffend der Personaldotierung (FTE) verbessert sie sich vom 5. auf den 3. Platz. Aufgrund der künftigen Herausforderungen in den Umwelt- und Raumordnungsthemen wird die politische Bedeutung der Wirtschafts-, Umwelt- und Raumordnungsdirektion weiter ansteigen.

Die **Gesundheitsdirektion** (heute GEF) weist ähnlich wie im Status quo unterdurchschnittliche Werte hinsichtlich der Anzahl zu betreuenden Gesetze, der Personaldotierung (FTE) und der Federführung bei Volksabstimmungen auf. Die Gesundheitsdirektion nimmt beim Anteil am Gesamthaushalt neu hinter der Bildungs- und Kulturdirektion den 2. Platz ein. In der Konstellation des Modells mit Aufteilung der GEF wäre sie für eine Abstimmung federführend zuständig gewesen. Aufgrund der beschränkten Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Gesundheit - das Bundesgesetz (KVG) lässt den Kantonen wenig Spielraum und die Spitäler werden nicht mehr direkt durch die Direktion geführt - wird die Direktion Gesundheit nur eine beschränkte politische Bedeutung erhalten.

Die **Sozialdirektion** (heute JGK) betreut vier Gesetze mit einer hohen und vier Gesetze mit einer mittleren Bedeutung. In der Konstellation des Modells mit Aufteilung der GEF wäre sie für fünf Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Beim Anteil am Gesamthaushalt belegt die Sozialdirektion mit rund 1.2 Mia. einen oberen Platz, hier wird sie lediglich von der Gesundheitsdirektion und von der Bildungs- und Kulturdirektion deutlich übertroffen. Betreffend der Personaldotierung (FTE) fällt sie mit 463 FTE vom 3. Platz auf den 6. Platz. Aufgrund der künftigen Herausforderungen in den Sozialthemen wird die politische Bedeutung der Sozialdirektion hoch sein.

Die **Sicherheitsdirektion** (heute POM) betreut unverändert vier Gesetze mit einer hohen und vier Gesetze mit einer mittleren Bedeutung. In der Konstellation des Modells mit Aufteilung der GEF wäre sie für dieselben acht Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Sie weist einen ähnlich geringen Anteil am Gesamthaushalt auf und kann auch weiterhin kaum Einfluss auf die Netto-Staatsbeiträge nehmen. Bei der Personaldotierung (FTE) liegt die Sicherheitsdirektion wegen dem Polizeikorps mit Abstand an der Spitze.

Die **Finanzdirektion** (FIN) betreut acht Gesetze mit einer hohen und sieben Gesetze mit einer mittleren Bedeutung. In der Konstellation des Modells mit Aufteilung der GEF wäre sie für sechs Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Die Finanzdirektion weist trotz einem Zuwachs von rund 55 Mio. nur einen kleinen Anteil am Gesamthaushalt auf. In Bezug auf die Personaldotierung (FTE) bleibt die Finanzdirektion mit 1'332 Stellen nach der Sicherheitsdirektion die zweitgrösste Direktion.

Die **Bildungs- und Kulturdirektion** (heute ERZ) betreut vier Gesetze mit einer hohen und acht Gesetze mit einer mittleren Bedeutung. Aufgrund der Aufteilung der GEF nimmt sie den 1. Platz beim Anteil am Gesamtbudget ein. In Bezug auf die Beeinflussbarkeit der Netto-Staatsbeiträge weist die Bildungs- und Kulturdirektion ein nach wie vor hohes Volumen auf. In der Konstellation des Modells mit Aufteilung der GEF wäre sie für dieselben zwei Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Bei der Personaldotierung (FTE) weist sie einen nach wie vor unterdurchschnittlichen Wert auf. Aufgrund des gesellschaftlich wichtigen Bildungsbereichs und den zukünftigen Herausforderungen verfügt die Direktion Bildung und Kultur über eine ausgeprägte politische Bedeutung unter den Direktionen.

Die **Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion** (heute BVE) bleibt eine mit Aufgaben und Geschäften sehr stark belastete Direktion. Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion betreut drei Gesetze mit einer hohen und vier Gesetze mit einer mittleren Bedeutung. In der Konstellation des Modells mit Aufteilung der GEF wäre sie für neun Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Betreffend der Personaldotierung (FTE) belegt sie trotz einem Abgang von Stellen den 4. Platz hinter der Wirtschafts-, Umwelt- und Raumordnungsdirektion, der Finanzdirektion und der Sicherheitsdirektion. Aufgrund der künftigen Herausforderungen in den Energie- und Verkehrsthemen bleibt die politische Bedeutung der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion weiterhin hoch.

6.3 Modell in Ämtern und Produktgruppen

Wirtschafts-, Umwelt- und Raumordnungs- direktion (WUR) Stellen (FTE):882.9 Budget (Mio.):219.74	Gesundheitsdirektion (GES) Stellen (FTE): 185.4 Budget (Mio.): 1952.84	Sozialdirektion (SOZ) Stellen (FTE): 463.1 * Budget (Mio.): 1284.40
Ämter • Generalsekretariat (GS WUR) • beco Berner Wirtschaft (beco) • Amt für Landwirtschaft & Natur (LANAT) • Amt für Wald (KAWA) • Amt für Umweltkoordination und nachhaltige Entwicklung (AUN) • Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) • Handelsregisteramt (HRA) • Regierungsstatthalterämter (RSTA)	Ämter • Generalsekretariat (GS GES) • Alters- und Behindertenamt (ALBA) • Spitalamt (SPA) • Kantonsapothekeramt (KAPA) • Kantonsarztamt (KAZA) • Kantonales Laboratorium (KL) • Teile aus Sozialamt (SOA)	Ämter • Generalsekretariat (GS SOZ) • Beauftragter für kirchliche Angelegenheiten (BKA) ** • Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA) • Kantonales Jugendamt (KJA) • Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) • Rechtsamt (RA SOZ) • Amt für Sozialversicherungen (ASV) • Teile aus jugendliche Behinderte aus Alters- und Behindertenamt sowie kantonale Schulheime (OeHE) • Sozialamt (SOA) • Teile aus Amt für Migration und Personenstand (NA-BE)
Produktgruppen • Führungsunterstützung • Wirtschaftsentwicklung & -aufsicht • Arbeitslosenversicherung • Landwirtschaft • Natur • Wald & Naturgefahren • Nachhaltige Entwicklung & Umweltkoordination • Baulicher Bodenschutz • Unterstützung & Aufsicht Gemeinden • Raumordnung • Führen des Handelsregisters • Regierungsstatthalterämter • Zentrale Ressourcensteuerung • Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen	Produktgruppen • Führungsunterstützung, rechtliche & weitere Dienstleistungen • Angebote für ältere & chronisch kranke Menschen mit einem Pflegebedarf • Angebote für Erwachsene mit einem Betreuungsbedarf (nur Erwachsene Behinderte) • Somatische Spitalversorgung • Heilmittelsicherheit / Qualitätssicherung • Gesundheitsschutz & Sanitätsdienst • Verbraucherschutz & Umweltsicherheit • Suchthilfe & Gesundheitsförderung	Produktgruppen • Führungsunterstützung, rechtliche & weitere Dienstleistungen • Kirchliche & religiöse Angelegenheiten • Zentrale Ressourcensteuerung • Kinderschutz & Jugendförderung • Differenzierte Jugendhilfemassnahmen • Kindes- & Erwachsenenschutzbehörde • Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen • Vollzug der Sozialversicherungen • Angebote für Jugendliche & Kinder mit einem Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf • Existenzsicherung & Integration (ohne Suchthilfe & Gesundheitsförderung) • Migration und Personenstand

* Transfer Pfarrstellen auf Landeskirchen per 01.01.2020 geplant. Nicht berücksichtigt in FTE-Zahlen

** administrativ dem GS zugeordnet

Sicherheitsdirektion (SID)	Finanzdirektion (FIN)	Bildungs- und Kulturdirektion (BKD)
Stellen (FTE):4055.7 Budget (Mio.):464.11	Stellen (FTE):1332.2 Budget (Mio.):340.01	Stellen (FTE):539.2 Budget (Mio.):2182.51
Ämter: - Generalsekretariat (GS SID) - Kantonspolizei (KAPO) - Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) - Amt für Justizvollzug (AJV) - Amt für Migration und Personenstand (MIP) - Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär (BSM)	Ämter - Generalsekretariat (GS FIN) - Finanzverwaltung (FV) - Steuerverwaltung (SV) - Personalamt (PA) - Amt für Informatik & Organisation (KAIO) - Betreibungs- und Konkursämter (BAKA) - Grundbuchämter (GBA)	Ämter - Generalsekretariat (GS BKD) - Conférence de coordination francophone (COFRA) * - Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB) - Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) - Amt für Hochschulen (AH) - Amt für Kultur (AK) - Amt für zentrale Dienste (AZD) - Teile aus jugendliche Behinderte aus Alters- und Behindertenamt sowie kantonale Schulheime (OeHE)
Produktgruppen - Führungsunterstützung, Verwaltungsrechtspflege & Fonds - Polizei - Strassenverkehr & Schifffahrt - Freiheitsentzug & Betreuung - Migration und Personenstand - Bevölkerungsschutz, Sport & Militär	Produktgruppen - Direktionsführung, Finanzpolitik & Recht - Dienstleistungen Konzernfinanzen - Finanzausgleich Bund-Kanton / Kanton-Gemeinden - Steuern & Dienstleistungen - Personal - Informatik & Organisation - Betreibungen und Konkurse - Führen des Grundbuches - Zentrale Ressourcensteuerung - Aufsicht Notariat - Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen	Produktgruppen - Führungsunterstützung & rechtliche Dienstleistungen - Volksschule & schulergänzende Angebote - Mittelschulen & Berufsbildung - Hochschulbildung - Kultur - Zentrale Dienstleistungen - Angebot für Jugendliche & Kinder mit einem Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf

* administrativ dem GS unterstellt

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE)	Staatskanzlei (STA)
Stellen (FTE): 771.1 Budget (Mio.): 788.79	Stellen (FTE):87.2 Budget (Mio.):28.29
Ämter - Generalsekretariat (GS BVE) - Rechtsamt (RA BVE) - Amt für Wasser und Abfall (AWA) - Tiefbauamt (TBA) - Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (AÖV) - Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) - Amt für Energie (AE) - Amt für Geoinformation (AG)	Ämter - Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte (ARP) - Amt für Zweisprachigkeit, Gesetzgebung und Ressourcen (ZGR) - Kommunikation Kanton Bern (KomBE) - Staatsarchiv (StAB) - Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern (FGS) - Datenschutzaufsichtsstelle (DSA) *
Produktgruppen - Führungsunterstützung - Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen - Wasser & Abfall - Infrastrukturen - Öffentlicher Verkehr & Verkehrskoordination - Immobilienmanagement - Energie - Geoinformation	Produktgruppen - Unterstützung Regierungsrat und Grosser Rat - Datenschutz

* administrativ der STA angegliedert

6.4 Gründe für den Verzicht auf das Modell mit Aufteilung der GEF

Gegen die Weiterverfolgung des vorstehend beschriebenen Modells mit Aufteilung der GEF sprechen die folgenden Gründe:

- Die Themen Gesundheit und Soziales haben einen engen Bezug zueinander, durch die Aufteilung dieser Aufgaben auf zwei Direktionen würden zusätzliche Schnittstellen entstehen.
- Die Führbarkeit der heutigen Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat sich bei genauerer Prüfung als gegeben erwiesen.
- Bei einer Aufteilung der Themen Gesundheit und Soziales würde eine personell sehr schwach dotierte Gesundheitsdirektion mit wenig politischem Handlungsspielraum entstehen.
- Durch die Umwandlung der JGK in eine Sozialdirektion würden die heute in der JGK zusammengefassten Aufgaben und die dezentrale Verwaltung auf verschiedene Direktionen verteilt und dadurch neue Schnittstellen entstehen. Die Auflösung der JGK hat sich, entgegen den Annahmen in der Motion Luginbühl, im Verlauf der Projektabklärungen als nicht sachgerecht und als nicht gut begründbar herausgestellt.
- Die Optimierung und Effizienzsteigerung der Kantonsverwaltung kann nur bedingt durch die Anpassung der Aufbauorganisation unter den Direktionen erreicht werden. Der grosse Anpassungsbedarf, der aus dem Modell mit Aufteilung der GEF hervorgeht, würde sich, gemessen an den dadurch möglichen Verbesserungen, nicht lohnen. Insbesondere würde die Umsetzung des Modells mit Aufteilung der GEF zu Beginn der neuen Legislaturperiode Kräfte binden, die Regierung und Verwaltung für strategisch wichtigere Geschäfte und Vorhaben einsetzen sollten.

7 Beschreibung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform

7.1 Grundannahme und Kurzporträt

Grundannahme

Die sieben Direktionen sollen je ein klares Profil entlang ihren jeweiligen Kernaufgaben erhalten. Dies führt zu einer politisch ausgewogeneren Verteilung der Aufgaben zwischen den sieben Direktionen. Die GEF wird nicht in zwei Direktionen aufgeteilt.

Die VOL soll gestärkt und thematisch sinnvoll ergänzt werden. Die POM und die ERZ sind von der Reform geringfügig und die FIN und die STA nicht betroffen. Die JGK behält sämtliche bisherigen Aufgaben und wird leicht gestärkt. Die schwergewichtige BVE wird etwas entlastet.

Kurzporträt der Direktionen

Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion WEU

Zur Stärkung der VOL, welche heute vor allem Bundesaufgaben vollzieht und über wenige politisch gestaltbare Aufgabenbereiche verfügt (vor allem Wirtschaftsförderung und Tourismus), werden Aufgaben von der BVE und GEF in die neue Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion verschoben.

Die Bereiche Energie, Umweltkoordination und baulicher Bodenschutz werden von der BVE in die neue Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion verschoben.

Der Bereich Verbraucherschutz und Umweltsicherheit (Kantonales Labor) wird von der GEF in die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion verschoben.

Der Bereich Umwelt wird damit weitgehend in der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion gebündelt.

Gesundheits- und Integrationsdirektion GID

Die Gesundheits- und Integrationsdirektion übernimmt grosse Teile der heutigen Gesundheits- und Fürsorgedirektion. Auf eine grundlegende Aufteilung dieser Direktion wird verzichtet. Der Bereich Verbraucherschutz und Umweltsicherheit wird an die neue Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion übertragen.

Der Bereich Sozialhilfe und Integration im Asyl- und Flüchtlingswesen wird gemäss dem Projekt „NA-BE“ von der POM an diese Direktion übertragen.

Direktion für Inneres und Justiz DIJ

Zur Schärfung des Profils der JGK wird sie in eine neue Direktion für Inneres und Justiz umgebaut.

In der neuen Direktion für Inneres und Justiz werden die raumbezogenen Aufgaben wie Raumordnung, Führen des Grundbuches und Geoinformationen gebündelt.

Da die Gemeinden, speziell im Bereich Raumplanung, über Planungsautonomie verfügen und im Baubewilligungsverfahren wichtige Aufgaben selber wahrnehmen, sind die Gemeinden der Direktion für Inneres und Justiz zugewiesen. Der Gemeinde- und Baubereich wird aber auch von den Regierungsstatthalterämtern bearbeitet, weshalb sich deren Zuweisung an die Direktion für Inneres und Justiz aus der Sachnähe ergibt.

Der Bereich Kirchen hat mit den Kirchgemeinden einen engen Bezug zum Gemeindebereich und zu den Regierungsstatthalterämtern, weshalb die Beziehungen zu den Kirchen und Religionen dieser Direktion zugeordnet werden.

Schliesslich wird der ganze Kinder- und Jugendbereich inklusive den behinderten Jugendlichen im Rahmen des Projektes „Optimierung ergänzender Hilfen zur Erziehung“ in der Direktion für Inneres und Justiz zusammengefasst.

Heute stellt die JGK bei Bedarf die juristische Beratung aller Direktionen sowie die Beschwerdeführung für den Regierungsrat und die Verfassungsrevisionen sicher. Diese Funktion wird die Direktion für Inneres und Justiz weiterführen. Zudem ist die Direktion im weitesten Sinne auch mit dem Vollzug von Justizaufgaben befasst (KESB, Handelsregister, Betreuung und Konkurs) und pflegt weiterhin die Beziehungen zur Justizleitung.

Sicherheitsdirektion SID

Die Sicherheitsdirektion umfasst alle Aufgaben der heutigen POM. Der Bereich Sozialhilfe und Integration im Asyl- und Flüchtlingswesen wird, gemäss dem Projekt „NA-BE“, von der POM an die Gesundheits- und Integrationsdirektion übertragen.

Finanzdirektion FIN

Die Aufgaben der Finanzdirektion bleiben unverändert.

Bildungs- und Kulturdirektion BKD

Die Bildungs- und Kulturdirektion umfasst alle Aufgaben der heutigen ERZ.

Der Bereich sonderpädagogische Massnahmen / Sonderschulaufsicht wird, im Rahmen des Projektes „Sonderschulung“, von der GEF an die Bildungs- und Kulturdirektion übertragen.

Bau- und Verkehrsdirektion BVD

Die heutige BVE wird zu einer Infrastrukturdirektion umgebaut.

Teile der Umweltthemen (Umweltkoordination, nachhaltige Entwicklung, baulicher Bodenschutz) werden von der BVE an die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion übertragen.

Der Bereich Geoinformationen wird von der BVE an die Direktion für Inneres und Justiz übertragen.

Der Bereich Energie wird von der BVE an die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion übertragen.

Der Bereich Wasser & Abfall (ohne baulicher Bodenschutz) bleibt in der Bau- und Verkehrsdirektion.

Die Bau- und Verkehrsdirektion umfasst damit alle investitionsintensiven Bereiche wie Strassen, Hochwasserschutz, Immobilienmanagement sowie öffentlicher Verkehr.

Durch die Abgabe der Energie und von Teilen des Umweltbereichs kann die Bau- und Verkehrsdirektion, die heute zahlreiche politisch gewichtige Aufgaben betreut, von gewissen Aufgaben entlastet und thematisch stärker fokussiert werden.

Staatskanzlei STA

Die Aufgaben der Staatskanzlei bleiben unverändert.

7.2 Beurteilung der vorgeschlagenen Direktionsreform

Die **Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion WEU** (heute VOL) wird in verschiedener Hinsicht politisch aufgewertet. Bei der Betreuung von Gesetzen verbessert sich die Situation leicht. In der Konstellation der vorgeschlagenen Direktionsreform wäre sie für drei Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Betreffend dem Budget liegt sie trotz einem Zuwachs von 27 Mio. nach wie auf dem 7. Platz, betreffend Personaldotierung (FTE) verbessert sie sich vom 5. auf den 4. Platz. Aufgrund der künftigen Herausforderungen im Umweltbereich wird die politische Bedeutung der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion künftig weiter steigen.

Die **Gesundheits- und Integrationsdirektion GID** (heute GEF) weist wie im Status quo unterdurchschnittliche Werte hinsichtlich der Anzahl zu betreuenden Gesetze, der Personaldotierung (FTE) und der Federführung bei Volksabstimmungen auf. Die politische Bedeutung der Gesundheits- und Integrationsdirektion zeigt sich auch beim Anteil am Gesamthaushalt. Mit knapp 2,3 Mia. beansprucht die Gesundheits- und Integrationsdirektion vor der Bildungs- und Kulturdirektion den grössten Anteil am Budget. In der Konstellation der vorgeschlagenen Direktionsreform wäre sie für zwei Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Aufgrund der künftigen Herausforderungen in den Bereichen Gesundheit und Sozialsysteme wird die hohe politische Bedeutung der Gesundheits- und Integrationsdirektion beibehalten.

Die **Direktion für Inneres und Justiz DIJ** (heute JGK) betreut nach der Finanzdirektion die zweithöchste Zahl an Gesetzen mit einer hohen Bedeutung (fünf) und am meisten Gesetze mit einer mittleren Bedeutung (zehn). In der Konstellation der vorgeschlagenen Direktionsreform wäre sie für zehn Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Beim Anteil am Gesamthaushalt belegt die Direktion für Inneres und Justiz einen oberen Platz, hier wird sie lediglich von der Gesundheits- und Integrationsdirektion und von der Bildungs- und Kulturdirektion deutlich übertroffen. Betreffend der Personaldotierung (FTE) belegt sie den Platz 2 hinter der Sicherheitsdirektion. Aufgrund der künftigen Herausforderungen in der Raumordnung wird die politische Bedeutung der DIJ beibehalten.

Die **Sicherheitsdirektion SID** (heute POM) betreut unverändert vier Gesetze mit einer hohen und vier Gesetze mit einer mittleren Bedeutung. In der Konstellation der vorgeschlagenen Direktionsreform wäre sie für sieben Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Sie weist einen ähnlich geringen Anteil am Gesamthaushalt auf und kann auch weiterhin kaum Einfluss auf die Netto-Staatsbeiträge nehmen. Bei der Personaldotierung (FTE) liegt die Sicherheitsdirektion wegen dem Polizeikorps mit Abstand an der Spitze.

Die **Finanzdirektion FIN** betreut sieben Gesetze mit einer hohen und sechs mit einer mittleren Bedeutung. In der Konstellation der vorgeschlagenen Direktionsreform wäre sie für dieselben fünf Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Die Finanzdirektion weist nur einen kleinen Anteil am Gesamthaushalt auf und hat nach wie vor keinen Einfluss auf die Netto-Staatsbeiträge. In Bezug auf die Personaldotierung (FTE) nimmt die Finanzdirektion mit 965 Stellen nach der Sicherheitsdirektion und der Direktion für Inneres und Justiz neu den 3. Platz ein.

Die **Bildungs- und Kulturdirektion BKD** (heute ERZ) betreut vier Gesetze mit einer hohen und acht mit einer mittleren Bedeutung. In Bezug auf das Gesamtbudget nimmt sie nach wie vor den 2. Platz ein. Betreffend der Beeinflussbarkeit der Netto-Staatsbeiträge weist die Bildungs- und Kulturdirektion ein nach wie vor hohes Volumen auf. In der Konstellation der vorgeschlagenen Direktionsreform wäre sie für dieselben zwei Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Bei der Personaldotierung (FTE) weist sie einen nach wie vor unterdurchschnittlichen Wert auf. Aufgrund des gesellschaftlich wichtigen Bildungsbereichs und den zukünftigen Herausforderungen verfügt die Bildungs- und Kulturdirektion über eine ausgeprägt hohe politische Bedeutung.

Die **Bau- und Verkehrsdirektion BVD** (heute BVE) bleibt eine mit Aufgaben und Geschäften sehr stark belastete Direktion. Die Bau- und Verkehrsdirektion betreut drei Gesetze mit einer hohen und vier mit einer mittleren Bedeutung. In der Konstellation der vorgeschlagenen Direktionsreform wäre sie für sechs Volksabstimmungen federführend zuständig gewesen. Betreffend der Personaldotierung (FTE) belegt sie nach dem Abgang von rund 57 FTE den 5. Platz hinter der Sicherheitsdirektion, der Direktion für Inneres und Justiz, der Finanzdirektion sowie der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion.

Über die organisatorischen Detailanpassungen innerhalb der Direktionen wird der Regierungsrat in der Phase II im Rahmen von Anpassungen der Organisationsverordnungen der Direktionen entscheiden. Die Phase II wird bereits während der Vernehmlassung eingeleitet, um eine möglichst rasche Inkraftsetzung der Direktionsreform zu gewährleisten. Dies ist aus Sicht des Regierungsrats für die gute Führung der Direktionen und der Verwaltung sehr wichtig.

7.3 Vorgeschlagene Direktionsreform in Ämtern und Produktgruppen

Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) Stellen (FTE): 749.9 Budget (Mio.): 206.80	Gesundheits- und Integrationsdirektion (GID) Stellen (FTE): 175.2 Budget (Mio.): 2338.70	Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) Stellen (FTE): 1016.50 * Budget (Mio.): 991.42
Ämter • Generalsekretariat (GS WEU) • beco Berner Wirtschaft (beco) • Amt für Landwirtschaft & Natur (LANAT) • Amt für Wald (KAWA) • Kantonales Laboratorium (KL) • Amt für Umweltkoordination & Energie (AUE)	Ämter • Generalsekretariat (GS GID) • Rechtsamt (RA GID) • Sozialamt (SOA) • Spitalamt (SPA) • Alters- und Behindertenamt (ALBA) • Kantonsarztamt (KAZA) • Kantonsapothekeramt (KAPA) • Teile aus Amt für Migration und Personenstand (NA-BE)	Ämter • Generalsekretariat (GS DIJ) • Rechtsamt (RA DIJ) • Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) • Regierungsstatthalterämter (RSTA) • Betreibungs- und Konkursämter, Grundbuchämter, Handelsregisteramt (BAKA, GBA, HRA) • Amt für Sozialversicherungen (ASV) • Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA) • Kantonales Jugendamt (KJA) • Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) • Datenschutzaufsichtsstelle (DSA) ** • Amt für Geoinformation (AGI) • Teile aus jugendliche Behinderte aus Alters- und Behindertenamt sowie kantonale Schulheime (OeHE)
Produktgruppen • Führungsunterstützung • Wirtschaftsentwicklung & -aufsicht • Arbeitslosenversicherung • Landwirtschaft • Natur • Wald & Naturgefahren • Verbraucherschutz & Umweltsicherheit • Energie und nachhaltige Entwicklung • Fachbereich Baulicher Bodenschutz aus Amt Wasser & Abfall	Produktgruppen • Führungsunterstützung, rechtliche & weitere Dienstleistungen • Existenzsicherung & Integration • Somatische Spitalversorgung • Angebote für Erwachsene mit einem Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf • Gesundheitsschutz & Sanitätsdienst • Heilmittelsicherheit / Qualitätssicherung • Sozialhilfe und Integration im Asyl- und Flüchtlingswesen	Produktgruppen • Führungsunterstützung • Pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden & Beziehung zwischen Kirche und Staat • Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen • Unterstützung & Aufsicht Gemeinden • Raumordnung • Regierungsstatthalterämter • Betreibungen & Konkurse • Führen des Grundbuches • Führen des Handelsregisters • Vollzug der Sozialversicherungen • Steuerung der Ressourcen & Supportdienstleistungen • Kinderschutz & Jugendförderung • Differenzierte Jugendhilfemassnahmen • Kindes- & Erwachsenenschutzbehörde • Datenschutz • Geoinformation • Angebote für Jugendliche & Kinder mit einem Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf

* Transfer Pfarrstellen auf Landeskirchen per 01.01.2020 geplant. Nicht berücksichtigt in FTE-Zahlen
** administrativ der Direktion angegliedert

Sicherheitsdirektion (SID)	Finanzdirektion (FIN)	Bildungs- und Kulturdirektion (BKD)
Stellen (FTE):4055.7 Budget (Mio.):464.11	Stellen (FTE):965.2 Budget (Mio.):284.33	Stellen (FTE):539.2 Budget (Mio.):2182.51
Ämter: - Generalsekretariat (GS SID) - Kantonspolizei (KAPO) - Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) - Amt für Justizvollzug (AJV) - Amt für Migration und Personenstand (MIP) - Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär (BSM)	Ämter - Generalsekretariat (GS FIN) - Finanzverwaltung (FV) - Steuerverwaltung (SV) - Personalamt (PA) - Amt für Informatik & Organisation (KAIO)	Ämter - Generalsekretariat (GS BKD) - Conférence de coordination francophone (COFRA) * - Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB) - Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) - Amt für Hochschulen (AH) - Amt für Kultur (AK) - Amt für zentrale Dienste (AZD) - Teile aus dem Alters- und Behindertenamt (gemäss Projekt Sonderpädagogik)
Produktgruppen - Führungsunterstützung, Verwaltungsrechtspflege & Fonds - Polizei - Strassenverkehr & Schifffahrt - Freiheitsentzug & Betreuung - Migration und Personenstand - Bevölkerungsschutz, Sport & Militär	Produktgruppen - Direktionsführung, Finanzpolitik & Recht - Dienstleistungen Konzernfinanzen - Finanzausgleich Bund-Kanton / Kanton-Gemeinden - Steuern & Dienstleistungen - Personal - Informatik & Organisation	Produktgruppen - Führungsunterstützung & rechtliche Dienstleistungen - Volksschule & schulergänzende Angebote - Mittelschulen & Berufsbildung - Hochschulbildung - Kultur - Zentrale Dienstleistungen - Angebot für Menschen mit einem Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf

* administrativ dem GS zugeordnet

Bau- und Verkehrsdirektion (BVD)	Staatskanzlei (STA)
Stellen (FTE): 735.8 Budget (Mio.): 766.08	Stellen (FTE):79.3 Budget (Mio.):26.74
Ämter - Generalsekretariat (GS BVD) - Rechtsamt (RS BVD) - Tiefbauamt (TBA) - Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) - Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (AÖV) - Amt für Wasser und Abfall (AWA)	Ämter - Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte (ARP) - Amt für Zweisprachigkeit, Gesetzgebung und Ressourcen (AZGR) - Kommunikation Kanton Bern (KomBE) - Staatsarchiv (StAB) - Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern (FGS)
Produktgruppen - Führungsunterstützung - Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen - Infrastrukturen - Immobilienmanagement - Öffentlicher Verkehr & Verkehrskoordination - Wasser & Abfall ohne Fachbereich baulicher Bodenschutz	Produktgruppe Unterstützung Regierungsrat und Grosser Rat

7.4 Begründung der vorgeschlagenen Direktionsreform

Mit der vorgeschlagenen Reform (siehe Ziff. 7.1) kann die vom Regierungsrat vorgegebene Hauptzielsetzung der Direktionsreform, einen besseren Ausgleich der politischen Bedeutung unter den Direktionen und eine ausgewogenere Verteilung der Aufgaben zu schaffen, weitgehend erreicht werden. Die heutige VOL, die in verschiedener Hinsicht politisch weniger bedeutsam ist als die anderen Direktionen, wird mit ergänzenden Aufgaben (Umwelt und Energie) aufgewertet, die ihr Profil sinnvoll abrunden und stärken. Die JGK erhält ebenfalls zusätzliche Aufgaben (Geoinformationen sowie Kinder- und Jugendförderung) und wird damit sinnvoll ergänzt und leicht gestärkt. Die heute mit einer Vielzahl von Aufgaben und Geschäften befasste BVE wird angemessen entlastet.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Direktionsreform führt nicht zu einer umfassenden Neuverteilung der Aufgaben unter den Direktionen. Dies wäre nur dann möglich und nötig gewesen, wenn die Zahl der Direktionen und damit auch die Anzahl der Regierungsmitglieder auf fünf reduziert worden wäre. Für den grossen und zweisprachigen Kanton Bern steht eine solche Reduktion aus staatspolitischen Gründen nicht zur Diskussion. Auf eine Verfassungsreform hat der Regierungsrat bei der Konzipierung der Direktionsreform daher bewusst verzichtet.

Mit dem gewählten fokussierten Reformansatz wird die bisherige Aufgabenteilung unter den sieben Direktionen nicht völlig auf den Kopf gestellt, sondern es werden, vor allem bei der VOL, JGK, GEF und BVE, gezielte Aufgabenverschiebungen vorgenommen. Dadurch können auch die Transformations- und Investitionskosten für die Umsetzung der Direktionsreform tief gehalten werden und es erfolgt nicht ein aufwändiger und ressourcenbeanspruchender Reorganisationsprozess über die gesamte Verwaltung. Für den Regierungsrat in seiner neuen Zusammensetzung stehen andere politische Ziele in der Legislaturperiode 2019 - 2022 im Vordergrund als ein umfassendes Reorganisationsprojekt auf Stufe Direktionen. Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform können aber die wichtigsten Nachteile der heutigen Aufgabenverteilung unter den Direktionen beseitigt werden. Diese gezielten Anpassungen sind dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen, um möglichst optimale Voraussetzungen für die künftige Zusammenarbeit in der Regierung und zwischen den Direktionen zu schaffen.

Das Potenzial und der Handlungsspielraum für Veränderungen in der Aufgabenverteilung unter den Direktionen und der Staatskanzlei werden durch die gleichzeitig beantragte Änderung des Organisationsgesetzes zukünftig gegenüber dem Status quo deutlich erhöht. Neu soll der Regierungsrat in abschliessender Kompetenz über die Direktionsbezeichnungen und die Aufgabenverteilung zwischen den Direktionen und der Staatskanzlei entscheiden. Die Zuweisung von Aufgaben an die Direktionen und die Staatskanzlei sowie deren Bezeichnung erfolgt neu ausschliesslich auf Verordnungsstufe. So wird in Zukunft kein Reformstau bei nötigen Aufgabenverschiebungen unter den Direktionen und der Staatskanzlei entstehen, da der Regierungsrat rasch auf veränderte Bedürfnisse reagieren kann. Der Regierungsrat erhält neue Kompetenzen für die Ausgestaltung der Aufbauorganisation der Verwaltung und kann diese jederzeit anpassen, falls sich hierzu ein Bedarf ergibt.

Die mit dem Kanton Bern vergleichbaren Kantone Zürich, St. Gallen und Waadt wie auch der Bund haben diese organisatorische Verantwortung schon seit längerem der Exekutive übertragen. Ein Blick auf die Rechtslage in den Kantonen zeigt, dass – abgesehen vom Kanton Bern – kein anderer Kanton die Aufgabenzuweisung an die Direktionen resp. Departemente auf Gesetzesstufe vornimmt. Abgesehen vom Kanton Appenzell-Innerrhoden, welcher die Aufgabenzuweisung in einer Parlamentsverordnung vornimmt, weist in den übrigen 24 Kanto-

nen die Exekutive die Aufgaben auf Verordnungsstufe zu,³ wobei zwei Kantone einen gesetzlichen Genehmigungsvorbehalt zugunsten der Legislative vorsehen.⁴ Hingegen gibt der Gesetzgeber in 13 Kantonen der Exekutive die leitenden Kriterien vor, nach welchen die Aufgaben zuzuweisen sind,⁵ wie dies auch für den Kanton Bern vorgesehen ist. Was die Bezeichnung der Direktionen resp. Departemente betrifft, so ist diese in sieben Kantonen auf Gesetzesstufe geregelt,⁶ in drei Kantonen in einer Parlamentsverordnung resp. in einem Dekret,⁷ während in den übrigen 16 Kantonen die Bezeichnungen durch die Exekutive in einer Verordnung vorgenommen werden.⁸ Es ist deshalb staatspolitisch angezeigt, da auch im Kanton Bern die organisatorische Flexibilität für den Regierungsrat erhöht wird. In diesem Zusammenhang wird auf den Vortrag zur Teilrevision des Organisationsgesetzes verwiesen, welcher dem Grossen Rat zusammen mit diesem Bericht für die Beratung in der gleichen Session vorgelegt wird.

7.5 Anpassungen der Direktionsbezeichnungen

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick der bisherigen und künftigen Direktionsbezeichnungen:

Bezeichnung Status quo	Neue Bezeichnungen	Abkürzung
Volkswirtschaftsdirektion	Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion	WEU
Gesundheits- und Fürsorgedirektion	Gesundheits- und Integrationsdirektion	GID
Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	Direktion für Inneres und Justiz	DIJ
Polizei- und Militärdirektion	Sicherheitsdirektion	SID
Finanzdirektion	Finanzdirektion	FIN
Erziehungsdirektion	Bildungs- und Kulturdirektion	BKD
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion	Bau- und Verkehrsdirektion	BVD
Staatskanzlei	Staatskanzlei	STA

³ Aargau, Appenzell-Ausserrhodon, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Thurgau, Tessin, Uri, Waadt, Wallis, Zug, Zürich (Stand Juli 2018).

⁴ Genf, Wallis (Stand Juli 2018).

⁵ Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Waadt, Zürich (Stand Juli 2018).

⁶ Appenzell-Ausserrhodon, Bern, Luzern, Nidwalden, Schaffhausen, Schwyz, Zug (Stand Juli 2018).

⁷ Appenzell-Innerrhodon, Jura, Obwalden (Stand Juli 2018).

⁸ Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Neuenburg, St. Gallen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Uri, Waadt, Wallis, Zürich (Stand Juli 2018).

7.6 Vergleich mit anderen Kantonen

In der nachstehenden Tabelle ist ersichtlich, wie die Vergleichskantone Zürich, St. Gallen und Waadt die im Projekt UDR hauptsächlich diskutierten Themen Gesundheit, Soziales, Umwelt, Energie, Raumordnung, Verkehr, Kultur und Sport zugeordnet haben.

Die Vergleiche zeigen, dass es keine einheitliche optimale Lösung gibt.

Thema	Kanton Zürich	Kanton St. Gallen	Kanton Waadt
Gesundheit	Verschiedene Ämter in der Gesundheitsdirektion	Verschiedene Ämter im Gesundheitsdepartement	Verschiedene Ämter im Département de la santé et de l'action sociale
Soziales	Amt für Soziales in der Sicherheitsdirektion	Amt für Soziales im Departement des Innern	Amt für Vorsorge und Sozialhilfe im Département de la santé et de l'action sociale
Umwelt	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft in der Baudirektion	Amt für Umwelt im Baudepartement	Direction générale de l'environnement im Département du territoire et de l'environnement
Energie	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft in der Baudirektion	Amt für Wasser und Energie im Baudepartement	Direction générale de l'environnement im Département du territoire et de l'environnement
Raumordnung	Amt für Raumentwicklung in der Baudirektion	Amt für Raumordnung und Geoinformationen im Baudepartement	Service du développement territorial im Département du territoire et de l'environnement
Verkehr	Amt für Verkehr und Zürcher Verkehrsverbund in der Volkswirtschaft	Amt für öffentlichen Verkehr im Volkswirtschaftsdepartement	Direction générale de la mobilité et des routes im Département des infrastructures et des ressources humaines
Kultur	Fachstelle Kultur in der Direktion für Justiz und des Innern	Amt für Kultur im Departement des Innern	Service des Affaires culturelles im Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
Sport	Sportamt in der Sicherheitsdirektion	Amt für Sport im Bildungsdepartement	Service de l'éducation physique et du sport im Département de l'économie, de l'innovation et du sport

7.7 Auswirkungen bei Realisierung der Direktionsreform

7.7.1 Gremien

Bei der Realisierung der Direktionsreform wechselt die Zuordnung der Konferenz kantonalen Energiedirektoren (EnDK) von der heutigen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion zur neuen Wirtschafts-, Energie und Umweltdirektion. Eine grafische Darstellung der Zuordnung aller Kommissionen, Konferenzen und Gremien zu den Direktionen ist im Anhang 6 zu finden.

7.7.2 Anstalten, Betriebe und Institutionen

Bei der Realisierung der Direktionsreform würde die Betreuung der BKW AG von der heutigen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion in die neue Wirtschafts-, Energie und Umweltdirektion wechseln. Eine grafische Darstellung der Zuordnung aller Anstalten, Betriebe und Institutionen ist im Anhang 7 zu finden.

7.7.3 Kostenfolgen der Realisierung

Die mit der Direktionsreform verbundenen Realisierungskosten werden in den Kostenblöcken Raum, Drucksachen, Internetauftritt, Informatik, Personalwesen und Finanzwesen anfallen.

In Betracht gezogen werden nebst den externen Kosten auch allfällige ausserordentliche interne Kosten. Darunter werden die Kosten für Aufgaben verstanden, die nicht im Rahmen des Tagesgeschäfts erledigt werden können. In der Phase II des Projektes UDR werden die tatsächlichen Kosten im Detail noch zu ermitteln und im Budgetprozess aufzunehmen sein.

Thema	Situation UDR	Kosten
Raum	Rund 240 FTE (d.h. ca. 300 Personen) sind von den in diesem Bericht ausgewiesenen Veränderungen betroffen, davon wechseln voraussichtlich rund 50 Personen ihren Arbeitsplatz. Von diesen 50 Personen werden rund 30 Personen ihren Arbeitsplatz in Bezug auf die laufenden Projekte (NA-BE, OeHE, Sonderschulen) wechseln. Die Raumkosten sind in den jeweiligen laufenden Projekten zu berücksichtigen. Für die Berechnung der durch UDR ausgelösten Kosten sind somit rund 20 Personen zu berücksichtigen. Pro Kopf wird von einmaligen Umzugskosten in der Höhe von rund CHF 700, einmaligen Arbeitsplatzkosten (PC und Mobiliar) von rund CHF 6'800 und ICT-Erschliessungskosten (einmalig: CHF 750) ausgegangen. Die jährlich wiederkehrenden Zumietkosten betragen pro Kopf rund CHF 4'300. Zumietkosten fallen dann an, wenn zusätzlicher Raum angemietet werden muss und kein kantonseigener Raum zur Verfügung steht. Arbeitsplatzkosten fallen dann an, wenn Mobiliar beschafft werden muss. ICT-Erschliessungskosten fallen an, wenn zusätzlicher Raum angemietet werden muss.	Kostenberechnung erst möglich, wenn geklärt ist, welche betroffenen Mitarbeitenden ihre Arbeitsplätze wechseln. (Inhalt Phase II)
Drucksachen	Im Vorlagenmanagement werden zusätzliche Kosten entstehen. Derzeit existiert keine zentrale Übersicht, welche Drucksachen im Kanton existieren und wegen UDR angepasst werden müssten. Zur Erhebung dieses Aufwandes und der damit zusammenhängenden Kosten müssen die einzelnen Direktio-	Kostenberechnung ohne Einbezug der DIR/STA nicht möglich

Thema	Situation UDR	Kosten
	nen und die STA einbezogen werden.	
Internetauftritt und Corporate Design	Die Anpassungen können im Rahmen des Projektes „newweb“ erledigt werden	keine Kostenfolge
Informations- und Telekommunikationstechnik (ICT)	In der ICT fallen für die vom KAIO erbrachte ICT-Grundversorgung und für die Fach- und Konzernapplikationen der DIR/STA/JUS Anpassungskosten an. Die wichtigsten nötigen Anpassungen betreffen: - E-Mail-Adressen - Zertifikate der Mitarbeitenden für den Zugang zu Bundesapplikationen - Schriftgut und Auswertungen - Stammdaten (Organisationsbezeichnungen, Adressen, etc.) Die Anpassungen erfolgen möglichst direktionsneutral, so dass bei zukünftigen Anpassungen der Aufbauorganisation die weiteren Anpassungskosten möglichst gering ausfallen.	Anpassungskosten: Fach- und Konzernapplikationen: CHF 2 Mio. Grundversorgung: CHF 0.5 Mio. Insgesamt: CHF 2.5 Mio. Gemäss Schätzungen der ICT-Verantwortlichen der DIR/STA/JUS und des KAIO.
Personalwesen	Die durch UDR erforderlichen Personalmutationen können im Tagesgeschäft bewältigt werden.	keine Kostenfolge
Finanzwesen	Die durch UDR erforderlichen Anpassungen betreffen die Budgetierung und können im Rahmen der jährlich anfallenden Anpassungen verarbeitet werden.	keine Kostenfolge

8 Umsetzung der Direktionsreform (Phase II des Projektes)

8.1 Beschreibung der Umsetzungsphase

Abgestimmt auf den Inkraftsetzungszeitpunkt der Direktionsreform (2020) hat der Regierungsrat neben dem Abschluss der Phase I im August 2018 die Phase II der Umsetzung der Direktionsreform ausgelöst und einen Projektauftrag für die Phase II erteilt. In der Projektorganisation der Umsetzungsphase sind die hauptsächlich von der Reform betroffenen Direktionen vertreten. Eine überdirektionale Gesamtprojektleitung wird die Koordination und die zentral zu regelnden Umsetzungsmassnahmen vorbereiten und umsetzen. Im Rahmen dieser Arbeiten wird auch der genaue Finanzbedarf für die Umsetzung zu ermitteln und von den betroffenen Direktionen zu budgetieren sein. Zur Umsetzung gehören auch die Klärung der mittelfristigen räumlichen Unterbringung der betroffenen Verwaltungseinheiten und der Zeitpunkt des Umzuges. Wie schon in der Phase I werden auch während der Umsetzung wieder Kommunikationsmassnahmen nach innen und aussen zu gewährleisten sein.

Die Direktionsreform soll bezüglich der führungsmässigen Unterstellung der Verwaltungsstellen und Kader auf den 1. Januar 2020 umgesetzt werden. Dies bedeutet, dass die Umsetzung der Direktionsreform im engeren Sinne, also der Wechsel von Ämtern bzw. Abteilungen per 1. Januar 2020 in eine andere Direktion, durch die Anpassung der Organisationsverordnungen der betroffenen Direktionen sehr rasch vollvollzogen wird. Damit können Unsicherheit beim Personal und unklare Führungsverhältnisse vermieden werden. Die Umsetzung der Direktionsreform im weiteren Sinne, zum Beispiel die Umsetzung der Signaletik, der ICT-Erschliessungen und/oder der Umzug der betroffenen Personen und weitere zeitkritische Veränderungen werden erst per 1. Januar 2021 vollzogen.

Mit dieser Etappierung in zwei Schritten kann die Umsetzung der Direktionsreform besser verkraftet und abgewickelt werden.

9 Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I zustimmend Kenntnis zu nehmen und auf die Gesetzesvorlage zur Teilrevision des Organisationsgesetzes einzutreten sowie beide Geschäfte in der gleichen Session zu beraten.

Anhänge

Anhang 1: Grafische Darstellung der heutigen Direktionsaufteilung in Ämtern

VOL	GEF	JGK	POM	FIN	ERZ	BVE	STA
Stellen669.2 Mio.179.68	Stellen351.2 Mio.2'467.51	Stellen *871.3 Mio.866.20	Stellen4'064.7 Mio.483.81	Stellen965.2 Mio.284.33	Stellen534.0 Mio.2'162.51	Stellen781.9 Mio.789.91	Stellen79.3 Mio.26.74
Generalsekretariat (GS VOL)	Generalsekretariat (GS GEF)	Generalsekretariat (GS JGK)	Generalsekretariat (GS POM)	Generalsekretariat (GS FIN)	Generalsekretariat (GS ERZ)	Generalsekretariat (GS BVE)	
beco Berner Wirtschaft (beco)	Rechtsamt (RA GEF)	Rechtsamt (RA JGK)	Kantonspolizei (KAPO)	Finanzverwaltung (FV)	Conférence de coordination francophone*	Rechtsamt (RA BVE)	Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte
Amt für Landwirtschaft & Natur (LANAT)	Sozialamt (SOA)	Amt für Sozialversicherungen (ASV)	Strassenverkehrs- & Schifffahrtsamt (SVSA)	Steuerverwaltung (SV)	Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB)	Tiefbauamt (TBA)	Amt für Zweisprachigkeit, Gesetzgebung und Ressourcen
Amt für Wald (KAWA)	Spitalamt (SPA)	Amf für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA)	Amt für Justizvollzug (AJV)	Personalamt (PA)	Mittelschul- & Berufsbildungsamt (MBA)	Amt für Grundstücke & Gebäude (AGG)	Kommunikation Kanton Bern (KomBE)
	Alters- & Behindertenamt (ALBA)	Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)	Amt für Migration & Personenstand (MIP)	Amt für Informatik & Organisation (KAIO)	Amt für Hochschulen (AH)	Amf für öffentlichen Verkehr & Verkehrskoordination (AÖV)	Staatsarchiv (StAB)
	Kantonsarztamt (KAZA)	Kant. Jugendamt (KJA)	Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär (BSM)		Amt für Kultur (AK)	Amt für Umweltkoordination & Energie (AUE)	Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern (FGS)
	Kantonsapothekeramt (KAPA)	Kindes- & Erwachsenenschutzbehörde (KESB)			Amt für zentrale Dienste (AZD)	Amt für Wasser & Abfall (AWA)	
	Kantonales Laboratorium (KL)	Regierungsstatthalterämter (RSTA)				Amt für Geoinformation (AGI)	
		Betreib.- & Konkursämter, Grundbuchämter, Handelsregisteramt (BAKA, GBA, HRA)					
		Datenschutzaufsichtsstelle (DSA) **					

Legende:

* Transfer der Pfarrstellen auf Landeskirchen per 1.1.2020 geplant. Sie sind in den FTE-Zahlen nicht berücksichtigt.

** administrativ der DIR angegliedert

Hinweis:

Die FTE-Zahlen stammen aus der Personalstatistik (pro Amt) per 31.12.2017. Die Budget-Zahlen stammen aus dem Saldo II gemäss Voranschlag 2018 ohne Erlöse.

Anhang 2: Grafische Darstellung der heutigen Direktionsaufteilung in Produktgruppen

VOL	GEF	JGK	POM	FIN	ERZ	BVE	STA
Stellen669.2 Mio.179.68	Stellen351.2 Mio.2'467.51	Stellen *871.3 Mio.866.20	Stellen4'064.7 Mio.483.81	Stellen965.2 Mio.284.33	Stellen534.0 Mio.2'162.51	Stellen781.9 Mio.789.91	Stellen79.3 Mio.26.74
Führungsunterstützung	Führungsunterstützung, rechtliche & weitere Dienstleistungen	Führungsunterstützung	Führungsunterstützung, Verwaltungsrechtspflege & Fonds	Direktionsführung, Finanzpolitik & Recht	Führungsunterstützung & rechtliche Dienstleistungen	Führungsunterstützung	
Wirtschaftsentwicklung & -aufsicht (Wirtschaftsförd., Tourismus, Regionalentw., Arbeitsbed., Immissionssch.)	Somatische Spitalversorgung (Akutversorgung, Rettungswesen, Psychiatrie, Rehabilitation, Aus- & Weiterbildung)	Pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden & Beziehung zwischen Kirche und Staat **	Polizei (Sicherheits- und Verkehrspolizei, Einsatzzentrale, Amts- und Vollzugshilfe, Gerichtspolizei)	Dienstleistungen Konzernfinanzen (Konzernrechnungswesen, Tresorerie, FIS, Versicherungsmanagement)	Volksschule & schulergänzende Angebote	Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen	Unterstützung Regierungsrat und Grosser Rat
Arbeitslosenversicherung (Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenkasse, arbeitsmarktlche Massnahmen)	Gesundheitsschutz & Sanitätsdienst (übertragbare Krankh., Präventivmed., Bewilligungen, Katastrophenman.)	Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen	Strassenverkehr & Schifffahrt (Zulassung Fahrzeuge, Fahrzeugführer, Schiffe, Schiffsführer, Verkehrsabgaben)	Finanzausgleich Bund-Kanton / Kanton-Gemeinden (inkl. kantonale Statistikordination)	Mittelschulen & Berufsbildung (inkl. Berufsberatung)	Nachhaltige Entwicklung (nachhaltige Entwicklung, Energie)	
Wald & Naturgefahren (Wald, Naturgefahren, Staatsforstbetrieb)	Heilmittelsicherheit / Qualitätssicherung (Heilmittelkontrolle, Kontrolle klin. Versuche, Aufsicht pharmaz. Berufe)	Steuerung der dezentralen Verwaltung & Ressourcen	Freiheitsentzug & Betreuung (Straf- und Massnahmenvollzug)	Steuern & Dienstleistungen	Hochschulbildung (universitäre Bildung, Fachhochschulbildung, Lehrerinnen- & Lehrerbildung)	Geoinformation	
Landwirtschaft (Veterinärdienst, Direktzahlungen, Wettbewerbsfähigkeit, Inforama)	Verbraucherschutz & Umweltsicherheit (Kontrolle Lebensm., Gebrauchsgegenst. & Badewasser, Störfallvors.)	Unterstützung & Aufsicht Gemeinden	Migration und Personenstand (Asylgesetz, Ausländergesetz)	Personal (Personalpolitik und Gehalt, Personalentwicklung, Gesundheit und Soziales)	Kultur (Kulturförderung, Denkmalpflege, Archäologie)	Infrastrukturen (Kantonsstrassen, Nationalstrassen, Hochwasserschutz, Spezialprodukte)	
Natur (Fischerei, Jagd, Naturschutz, Naturförderung)	Existenzsicherung & Integration (soziale Existenzsicherung, Suchthilfe, Gesundheitsförd., soziale Integr.)	Raumordnung	Bevölkerungsschutz, Sport & Militär	Informatik & Organisation	Zentrale Dienstleistungen (interne Dienstleistungen, Ausbildungsbeiträge)	Öffentlicher Verkehr & Verkehrskoordination (Infrastruktur & Rollmaterial, Verkehrsangebot)	
	Angebote für Menschen mit einem Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf	Kindesschutz & Jugendförderung				Immobilienmanagement (Neu- & Umbauen, Instandhaltung, Unterhalt, Vermietung)	
	Gesundheitsversorgung (Suchthilfe)	Differenzierte Jugendhilfemassnahmen				Wasser & Abfall	
		Vollzug der Sozialversicherungen (EL, Prämienvverbilligungen)					
		Regierungsstatthalterämter					
		Betreibungen & Konkurse, Führen des Grundbuches, Führen des Handelsregisters (3 PG)					
		Kindes- & Erwachsenenschutzbehörde					
		Datenschutz ***					

Legende:

- * Transfer der Pfarrstellen auf Landeskirchen per 1.1.2020 geplant. Sie sind in den FTE-Zahlen nicht berücksichtigt.
- ** administrativdem GS unterstellt
- *** administrativder DIR angegliedert

Hinweis:
Die FTE-Zahlen stammen aus der Personalstatistik (pro Amt) per 31.12.2017. Die Budget-Zahlen stammen aus dem Saldo II gemäss Voranschlag 2018 ohne Erlöse.

Anhang 3: Statistisches Grundmaterial

Bewertung der politischen Bedeutung der Gesetze

Kriterien für die Bewertung⁹

Kriterien	Bewertung		
	0	1	3
Politische Relevanz	Gesetz ist im Parlament nicht oder eher wenig umstritten	Gesetz führt zu Diskussionen im Parlament oder in der Vernehmlassung	Gesetz ist (eher) umstritten, es führt zu grösseren Diskussionen im Parlament und evtl. zu einem Referendum
Jährliche finanzielle Relevanz (Personal, Infrastruktur Subventionen)	Jährliche Folgekosten für den Kanton Bern < 10 Mio.	Jährliche Folgekosten für den Kanton Bern von 10 Mio. bis 50 Mio.	Jährliche Folgekosten für den Kanton Bern > 50 Mio.
Handlungsspielraum	Geringer Spielraum für den Regierungsrat (z.B. reiner Bundesvollzug)	Mittlerer Spielraum für den Regierungsrat (Parlament entscheidet mit)	Grosser Spielraum für den Regierungsrat (Kompetenzen vom Gesetzgeber an den Regierungsrat delegiert)

Legende für die Spalte „Bewertung Total“

Farbe	Hohe Bedeutung	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung
Punktezahl	7 – 9	4 – 6	0 – 3

⁹ Die Bewertung der Gesetze erfolgte durch die Generalsekretäre.

Syst. Nr	Status quo	Modell 1	vorgeschl. DIR-Reform	Titel	Bewertung Politische Relevanz	Bewertung jähr. finanz. Relevanz	Bewertung Handlungs- spielraum	Bewertung Total
215.124.1	VOL	WUR	WEU	Gesetz über das bäuerliche Boden- und Pachtrecht	1	0	1	2
215.126.1	VOL	WUR	WEU	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland	0	0	0	0
426.11	VOL	WUR	WEU	Naturschutzgesetz	1	1	1	3
811.51	VOL	WUR	WEU	Gesetz zum Schutz vor Passivrauchen	1	0	1	2
823.1	VOL	WUR	WEU	Gesetz zur Reinhaltung der Luft	1	0	0	1
833.21	VOL	WUR	WEU	Gesetz über das Einigungsamt	0	0	0	0
836.11	VOL	WUR	WEU	Arbeitsmarktgesetz	1	0	3	4
854.1	VOL	WUR	WEU	Gesetz über die Verbesserung des Wohnungsangebotes	0	0	0	0
871.11	VOL	WUR	WEU	Feuerschutz- und Feuerwehrgesetz	1	0	1	2
873.11	VOL	WUR	WEU	Gebäudeversicherungsgesetz	1	0	3	4
901.1	VOL	WUR	WEU	Wirtschaftsförderungsgesetz	1	0	3	4
901.41	VOL	WUR	WEU	Gesetz über die Beteiligung an der Messepark Bern AG	0	0	1	1
901.6	VOL	WUR	WEU	Innovationsförderungsgesetz	0	1	1	2
902.1	VOL	WUR	WEU	Kantonales Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete	0	0	3	3
910.1	VOL	WUR	WEU	Kantonales Landwirtschaftsgesetz	1	1	1	3
913.1	VOL	WUR	WEU	Gesetz über das Verfahren bei Boden- und Waldverbesserungen	0	0	1	1
916.141.1	VOL	WUR	WEU	Gesetz über den Rebbaubau	0	0	1	1
916.31	VOL	WUR	WEU	Hundegesetz	0	0	1	1
921.11	VOL	WUR	WEU	Kantonales Waldgesetz	1	1	1	3
922.11	VOL	WUR	WEU	Gesetz über Jagd und Wildtierschutz	1	0	1	2
923.11	VOL	WUR	WEU	Fischereigesetz	0	0	1	1
930.1	VOL	WUR	WEU	Gesetz über Handel und Gewerbe	1	0	1	2
935.11	VOL	WUR	WEU	Gastgewerbebesetz	1	0	1	2
935.211	VOL	WUR	WEU	Tourismusentwicklungsgesetz	0	0	3	3
124.1	GEF	SOZ	GID	Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung	1	1	1	3
326.1	GEF	SOZ	GID	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten	0	0	0	0
811.01	GEF	GES	GID	Gesundheitsgesetz	1	1	3	5
812.11	GEF	GES	GID	Spitalversorgungsgesetz	3	1	1	5
860.1	GEF	SOZ	GID	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe	3	3	3	9
101.1	JGK	STA	DIJ	Verfassung des Kantons Bern	3	3	1	7
152.321	JGK	WUR	DIJ	Gesetz über die Regierungstatthalterinnen und Regierungssstatthalter	0	1	1	2
155.21	JGK	STA	DIJ	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	1	1	1	3
161.1	JGK	STA	DIJ	Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft	0	3	1	4
168.11	JGK	STA	DIJ	Kantonales Anwaltsgesetz	0	0	1	1
169.11	JGK	FIN	DIJ	Notariatsgesetz	1	0	3	4
170.11	JGK	WUR	DIJ	Gemeindengesetz	1	0	3	4
170.12	JGK	WUR	DIJ	Gesetz zur Förderung von Gemeindegemeinschaften	1	1	3	5
211.1	JGK	STA	DIJ	Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches	0	0	0	0
212.223	JGK	SOZ	DIJ	Gesetz über die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht	1	1	3	5
212.225.1	JGK	SOZ	DIJ	Gesetz über die Familienkassen und Familienstiftungen	0	0	0	0
213.22	JGK	SOZ	DIJ	Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	1	1	1	3
213.316	JGK	SOZ	DIJ	Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz	3	3	1	7
215.326.2	JGK	FIN	DIJ	Gesetz betreffend die Handänderungssteuer	3	3	1	7
271.1	JGK	STA	DIJ	Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung	0	0	0	0
281.1	JGK	FIN	DIJ	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs	0	1	0	1
311.1	JGK	STA	DIJ	Gesetz über das kantonale Strafrecht	0	0	0	0

Syst. Nr	Status quo	Modell 1	vorgeschl. DIR-Reform	Titel	Bewertung Politische Relevanz	Bewertung jährl. finanz. Relevanz	Bewertung Handlungs-spielraum	Bewertung Total
324.1	JGK	STA	DIJ	Gesetz betreffend die Einführung des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1970 über Ordnungsbussen im Strassenverkehr und die Erhebung von anderen Ordnungsbussen	0	1	0	1
410.11	JGK	SOZ	DIJ	Gesetz über die bernischen Landeskirchen	1	3	1	5
410.51	JGK	SOZ	DIJ	Gesetz über die jüdischen Gemeinden	0	0	0	0
415	JGK	SOZ	DIJ	Kirchensteuergesetz	0	1	0	1
426.51	JGK	WUR	DIJ	Gesetz über die Pärke von nationaler Bedeutung und das Weltnaturerbe	0	0	3	3
704.1	JGK	SOZ	DIJ	Gesetz über See- und Flusssufer	1	3	1	5
711	JGK	STA	DIJ	Gesetz über die Enteignung	0	0	0	0
832.71	JGK	SOZ	DIJ	Gesetz über die Familienzulagen	3	1	1	5
841.11	JGK	SOZ	DIJ	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	0	1	0	1
841.21	JGK	SOZ	DIJ	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung	0	0	0	0
841.31	JGK	SOZ	DIJ	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	3	3	1	7
842.11	JGK	SOZ	DIJ	Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung	3	3	1	7
721	JGK	WUR	DIJ	Baugesetz *	3	1	1	5
152.04	JGK	STA	DIJ	Datenschutzgesetz *	3	0	1	4
121.1	POM	SID	SID	Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht	3	0	3	6
122.11	POM	SID	SID	Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer	0	0	0	0
122.2	POM	SID	SID	Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz	3	3	1	7
341.1	POM	SID	SID	Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug	1	3	1	5
341.13	POM	SID	SID	Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Vollzug von Jugendstrafen und -massnahmen und in der stationären Jugendhilfe	1	0	1	2
521.1	POM	SID	SID	Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz	1	1	1	3
525.2	POM	SID	SID	Gesetz über Beiträge an Schiessanlagen und an das ausserdienstliche Schiesswesen	0	0	3	3
551.1	POM	SID	SID	Polizeigesetz	3	3	3	9
552.1	POM	SID	SID	Gesetz über die Kantonspolizei	0	3	3	6
555.1	POM	SID	SID	Gesetz über die Ruhe an öffentlichen Feiertagen	1	0	0	1
761.11	POM	SID	SID	Kantonales Strassenverkehrsgesetz	1	0	1	2
761.611	POM	SID	SID	Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge	3	3	1	7
767.1	POM	SID	SID	Gesetz über die Schifffahrt und die Besteuerung der Schiffe	1	0	1	2
935.52	POM	SID	SID	Lotteriegesetz	3	3	3	9
935.9	POM	SID	SID	Gesetz über das Prostitutionsgewerbe	1	0	1	2
437.11	POM	SID	SID	Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport	1	0	3	4
152.01	FIN	FIN	FIN	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung	1	0	3	4
152.031.2	FIN	FIN	FIN	Gesetz über die Aktiengesellschaft Bedag Informatik	1	0	3	4
152.05	FIN	FIN	FIN	Gesetz über die Harmonisierung amtlicher Register	0	0	3	3
153.01	FIN	FIN	FIN	Personalgesetz	3	3	3	9
153.31	FIN	FIN	FIN	Gesetz über die finanziellen Leistungen an die Mitglieder des Regierungsrates	1	0	3	4
620	FIN	FIN	FIN	Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen	1	3	3	7
621.2	FIN	FIN	FIN	Gesetz über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen	0	3	3	6
621.3	FIN	FIN	FIN	Gesetz über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds	0	3	3	6
631.1	FIN	FIN	FIN	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich	1	3	3	7
641.1	FIN	FIN	FIN	Staatsbeitragsgesetz	1	3	3	7
661.11	FIN	FIN	FIN	Steuergesetz	3	3	3	9
661.611	FIN	FIN	FIN	Gesetz über die Steuerrekurskommission	0	0	3	3
662.1	FIN	FIN	FIN	Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer	1	3	3	7
682.1	FIN	FIN	FIN	Gesetz über das Salzregal	0	0	1	1

* Gesetze betreffen zwei Direktionen

Syst. Nr	Status quo	Modell 1	vorgeschl. DIR-Reform	Titel	Bewertung Politische Relevanz	Bewertung jährl. finanz. Relevanz	Bewertung Handlungs-spielraum	Bewertung Total
682.2	FIN	FIN	FIN	Gesetz über den Beitritt des Kantons Bern zur Interkantonalen Vereinbarung vom 22. November 1973 über den Salzverkauf in der Schweiz	0	0	1	1
951.1	FIN	FIN	FIN	Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank	1	1	1	3
153.41	FIN	FIN	FIN	Gesetz über die kantonalen Pensionskassen *	3	3	3	9
152.04	FIN	FIN	FIN	Datenschutzgesetz *	3	0	1	4
423.11	ERZ	BKD	BKD	Kantonales Kulturförderungsgesetz	3	1	3	7
426.41	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über die Denkmalpflege	3	1	0	4
430.121	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Lehrmittel- und Medienverlag	0	0	3	3
430.25	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte	3	3	3	9
432.21	ERZ	BKD	BKD	Volksschulgesetz	3	3	3	9
432.31	ERZ	BKD	BKD	Musikschulgesetz	0	1	3	4
433.12	ERZ	BKD	BKD	Mittelschulgesetz	1	3	1	5
435.11	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung	1	3	0	4
435.311	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über das Interregionale Fortbildungszentrum	0	0	3	3
435.411	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über die Berner Fachhochschule	1	3	1	5
436.11	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über die Universität	1	3	1	5
436.91	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule	1	3	1	5
438.31	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über die Ausbildungsbeiträge	1	1	0	2
439.28	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über den Beitritt des Kantons Bern zum interkantonalen Konkordat zur Schaffung einer gemeinsamen Pädagogischen Hochschule der Kantone Bern, Jura und Neuenburg (Haute Ecole Pédagogique, HEP-BEJUNE)	0	0	1	1
439.32	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über den Beitritt des Kantons Bern zur interkantonalen Vereinbarung über die Fachhochschule der Westschweiz und zur interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule Arc Bern-Jura-Neuenburg	0	0	1	1
439.38	ERZ	BKD	BKD	Gesetz betreffend den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte	1	0	3	4
153.41	ERZ	BKD	BKD	Gesetz über die kantonalen Pensionskassen *	3	3	1	7
**	BVE	BVE	BVD	Liegenschaften des Kantons	0	3	3	6
215.341	BVE	BVE	DIJ	Kantonales Geoinformationsgesetz	1	0	0	1
724.1	BVE	BVE	WEU	Koordinationsgesetz	1	0	0	1
731.2	BVE	BVE	BVD	Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen	1	0	0	1
732.11	BVE	BVE	BVD	Strassengesetz	3	3	3	9
741.1	BVE	BVE	WEU	Kantonales Energiegesetz	3	0	3	6
751.11	BVE	BVE	BVD	Gesetz über Gewässerunterhalt und Wasserbau	3	0	3	6
752.32	BVE	BVE	BVD	Wasserversorgungsgesetz	1	0	1	2
752.41	BVE	BVE	BVD	Wassernutzungsgesetz	3	3	1	7
762.4	BVE	BVE	BVD	Gesetz über den öffentlichen Verkehr	1	3	3	7
821	BVE	BVE	BVD	Kantonales Gewässerschutzgesetz	1	1	1	3
822.1	BVE	BVE	BVD	Gesetz über die Abfälle	0	0	1	1
931.1	BVE	BVE	BVD	Bergregalgesetz	3	0	1	4
721	BVE	BVE	BVD	Baugesetz *	3	0	1	4
102.1	STA	STA	STA	Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel	1	0	1	2
103.1	STA	STA	STA	Publikationsgesetz	0	0	1	1
105.233	STA	STA	STA	Gesetz betreffend die Durchführung von Abstimmungen über die Kantonszugehörigkeit bernjurassischer Gemeinden	1	0	1	2
107.1	STA	STA	STA	Gesetz über die Information der Bevölkerung	1	0	1	2
108.1	STA	STA	STA	Gesetz über die Archivierung	0	0	1	1
141.1	STA	STA	STA	Gesetz über die politischen Rechte	1	0	1	2
152.072	STA	STA	STA	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann	0	0	0	0
622.1	STA	STA	STA	Gesetz über die Finanzkontrolle	1	0	1	2

* Gesetze betreffen zwei Direktionen** Tätigkeitsbereich des Kantons Bern, der nicht in einem Gesetz geregelt ist

Anzahl der Parlaments- und Regierungsgeschäfte¹⁰

In den letzten 7 Jahren (Zeitraum 01.01.2011 bis 31.12.2017) waren die Direktionen mit folgenden Grossratsgeschäften befasst:

Grossratsgeschäfte 01.01.2011 bis 31.12.2017 Berücksichtigt sind alle Geschäfte, welche im obigen Zeitraum zu einer Erstbefassung des Grossen Rates geführt haben.	VOL	GEF	JGK	POM	FIN	ERZ	BVE	STA
Parlamentarische Initiative	0	0	0	0	0	0	0	1
Motion	87	179	112	141	129	142	186	59
Finanzmotion	0	2	1	0	4	0	0	0
Postulat	13	21	8	8	11	19	25	5
Interpellation	97	145	60	114	88	119	180	44
Anfrage	0	0	0	0	0	0	0	18
Auftrag (bis 31.05.2014)	0	0	0	0	2	1	0	0
Parlamentarische Vorstösse und Initiativen total	197	347	181	263	234	281	391	127
Verfassung	0	0	3	1	1	0	4	0
Gesetz	9	5	18	13	15	9	7	7
Dekret	0	1	6	0	2	0	1	1
Grossratsbeschluss	0	3	6	3	1	4	0	0
Konzession	0	0	0	0	0	0	11	0
Rechtsetzung/Erlasse total	9	9	33	17	19	13	23	8
Kreditgeschäft	37	23	30	52	13	52	126	9
Voranschlag	0	0	0	0	6	0	0	1
Finanzen/Kredite total	37	23	30	52	19	52	126	10
Berichte	3	21	15	6	12	45	7	18
Wahlen durch den GR	0	0	2	0	0	0	0	77
Übrige Geschäfte	0	4	1	6	1	3	4	17
Gesamttotal 2011 – 2017	246	404	262	340	285	394	551	257
Durchschnitt pro Jahr (gerundet)	35	58	37	49	41	56	79	37

Die Daten beruhen auf der Publikation der GR-Geschäfte im Internet. Die Verifikation hat gezeigt, dass es gegenüber den Angaben der Direktion geringfügige Unterschiede geben kann. Diese sind für den Zweck dieses Anhaltspunktes jedoch nicht relevant.

¹⁰ <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaeft/geschaeft/suche.html> abgerufen am 19.01.2018

Anzahl der Regierungsratsgeschäfte 2015 – 2017 pro Direktion ¹¹

Regierungsratsgeschäfte	VOL	GEF	JGK	POM	FIN	ERZ	BVE	STA
Anzahl Beschlüsse 2015	93	168	182	148	221	95	188	nr
Anzahl Beschlüsse 2016	92	163	148	138	203	133	148	nr
Anzahl Beschlüsse 2017	124	176	168	135	182	142	195	nr
Durchschnitt pro Jahr	103	169	166	140	202	123	177	nr

Anzahl der kantonalen und regionalen Abstimmungen 2007 – 2017 pro Direktion ¹²

Kantonale und regionale Abstimmungen 01.01.2007 bis 31.12.2017	VOL	GEF	JGK	POM	FIN	ERZ	BVE	STA
Kantonale Abstimmungen	0	1	6	8	5	2	9	4
Regionale Abstimmungen	0	0	4	0	0	0	0	1
Total	0	1	10	8	5	2	9	5

Umfang der Netto-Staatsbeiträge der Direktionen (in Mio.) ¹³

	Netto-Staatsbeiträge (Kostenerlöse)	Durch Bundesrecht zwingend vorgeben	Durch die kantonale Gesetzgebung zwin- gend vorgeben	Residual (Kompe- tenz Regierungsrat)
Total VOL	77.1	26.1	4.8	46.3
Total GEF	2325.3	1046.0	379.1	900.2
Total JGK	552.1	605.4	-210.6	157.7
Total POM	-14.3	-19.8	0.2	5.3
Total FIN	-0.1	0.0	0.0	0.0
Total ERZ	742.9	-9.6	716.8	35.9
Total BVE	262.5	-37.1	69.3	230.3
Total STA	0.1	0.0	0.0	0.1
Total FK	0.0	0.0	0.0	0.0
Total DSA	0.0	0.0	0.0	0.0
Total JUS	0.0	0.1	0.0	0.0

¹¹ Abgerufen von
<http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/konzernrechnungswesen.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/gb/Gesch%C3%A4ftsbericht%202016-Band%203-Produktgruppen.pdf>

¹² Abgerufen von <http://www.sta.be.ch/sta/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/abstimmungen.html>

¹³ Entlastungspaket 2018, Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat, 2017, S. 126-127 (Anhang 3)

	Netto-Staatsbeiträge (Kostenerlöse)	Durch Bundesrecht zwingend vorgeben	Durch die kantonale Gesetzgebung zwin- gend vorgeben	Residual (Kompe- tenz Regierungsrat)
Gesamtstaat	3945.6	1611.1	959.6	1375.8

Anmerkung: Staatsbeiträge, die vom Bund finanziert werden, bedingen zum Teil Beiträge der Gemeinden. Diese sind in den Spalten „Bundesrecht“ und „kantonale Gesetzgebung“ abgebildet. Das erklärt die vorkommenden negativen Zahlen (Einnahmen).

Anhang 4: Grafische Darstellung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform auf der Ebene der Ämter

Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU)	Gesundheits- und Integrationsdirektion (GID)	Direktion für Inneres und Justiz (DIJ)	Sicherheitsdirektion (SID)	Finanzdirektion (FIN)	Bildungs- und Kulturdirektion (BKD)	Bau- und Verkehrsdirektion (BVD)	Staatskanzlei (STA)
Stellen749.9 Mio.206.80	Stellen175.2 Mio.2'338.70	Stellen *1'016.5 Mio.991.42	Stellen4'055.7 Mio.464.11	Stellen965.2 Mio.284.33	Stellen539.2 Mio.2'182.51	Stellen735.8 Mio.766.08	Stellen79.3 Mio.26.74
Generalsekretariat (GS WEU)	Generalsekretariat (GS GID)	Generalsekretariat (GS DI)	Generalsekretariat (GS SID)	Generalsekretariat (GS FIN)	Generalsekretariat (GS BKD)	Generalsekretariat (GS BVD)	
beco Berner Wirtschaft (beco)	Rechtsamt (RA GID)	Rechtsamt (RA DI)	Kantonspolizei (KAPO)	Finanzverwaltung (FV)	Conférence de coordination francophone*	Rechtsamt (RA BVD)	Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte
Amt für Landwirtschaft & Natur (LANAT)	Sozialamt (SOA)	Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)	Strassenverkehrs- & Schifffahrtsamt (SVSA)	Steuerverwaltung (SV)	Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB)	Tiefbauamt (TBA)	Amt für Zweisprachigkeit, Gesetzgebung und Ressourcen
Amt für Wald (KAWA)	Spitalamt (SPA)	Regierungsstatthalterämter (RSTA)	Amt für Justizvollzug (AJV)	Personalamt (PA)	Mittelschul- & Berufsbildungsamt (MBA)	Amt für Grundstücke & Gebäude (AGG)	Kommunikation Kanton Bern (KomBE)
	Alters- & Behindertenamt (ALBA) (ohne jugendl. Behind., kant. Sonderschulh., sonderpäd. Massn., Sonderschulaufs.)	Betreib.- & Konkursämter, Grundb.ämter, Handelsregisteramt (BAKA)	Amt für Migration & Personenstand (MIP) (ohne Sozialhilfe und Integration im Asyl- und Flüchtlingswesen)	Amt für Informatik & Organisation (KAIO)	Amt für Hochschulen (AH)	Amf für öffentlichen Verkehr & Verkehrskoordination (AÖV)	Staatsarchiv (StAB)
Zugang Ämter	Kantonsarztamt (KAZA)	Amt für Sozialversicherungen (ASV)	Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär (BSM)		Amt für Kultur (AK)	Amt für Wasser & Abfall (AWA) (ohne Baulicher Bodenschutz)	Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern (FGS)
Kantonales Laboratorium (KL)	Kantonsapothekeramt (KAPA)	Amf für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA)			Amt für zentrale Dienste (AZD)		
Amt für Umweltkoordination & Energie (AUE)		Kant. Jugendamt (KJA)					
		Kindes- & Erwachsenenschutzbehörde (KESB)					
Zugang Teilproduktgruppe	Zugang Teilproduktgruppe	Datenschutzaufsichtsstelle (DSA) **			Zugang Teilproduktgruppe		
Baulicher Bodenschutz aus Amt für Wasser & Abfall (AWA/BVE)	Sozialh. u. Integration im Asyl- und Flüchtlingswesen aus Amt für Migration & Personenstand (MIP/POM)				Angeb. f. Menschen mit einem Pflege-, Betreuungs-, beso. Bildungsbed. (nur sonderpäd. Massn. / Sonderschulaufs.) aus ALBA (GEF)		
		Zugang Amt					
		Amt für Geoinformation (AGI)					
		Zugang Teilprodukt					
		Angeb. f. Jugendl. & Kinder mit einem Pflege-, Betreuungs-, beso. Bildungsbedarf (jugendl. Behinderte, kant. Sonderschulh.) aus ALBA (GEF)					

Legende:
* Transfer der Pfarrstellen auf Landeskirchen per 1.1.2020 geplant. Sie sind in den FTE-Zahlen nicht berücksichtigt.
** administrativ der DIR angegliedert

Hinweis:
Die FTE-Zahlen stammen aus der Personalstatistik (pro Amt) per 31.12.2017. Die Budget-Zahlen stammen aus dem Saldo II gemäss Voranschlag 2018 ohne Erlöse.

Anhang 5: Grafische Darstellung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform auf der Ebene der Produktgruppen

Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) Stellen749.9 Mio.206.8 Führungsunterstützung Wirtschaftsentwicklung & -aufsicht (Wirtschaftsförd., Tourismus, Regionalentw., Arbeitsbed., Immissionssch.) Arbeitslosenversicherung (Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenkasse, arbeitsmarktlche Massnahmen) Wald & Naturgefahren (Wald, Naturgefahren, Staatsforstbetrieb) Landwirtschaft (Veterinärdienst, Direktzahlungen, Wettbewerbsfähigkeit, Inforama) Natur (Fischerei, Jagd, Naturschutz, Naturförderung)	Gesundheits- und Integrationsdirektion (GID) Stellen175.2 Mio.2'338.70 Führungsunterstützung, rechtliche & weitere Dienstleistungen Somatische Spitalversorgung (Akut-versorgung, Rettungswesen, Psychiatrie, Rehabilitation, Aus- & Weiterbildung) Gesundheitsschutz & Sanitätsdienst (übertragbare Krankh., Präventivmed., Bewilligungen, Katastrophenman.) Heilmittelsicherheit / Qualitätssicherung (Heilmittelkontrolle, Kontrolle klin. Versuche, Aufsicht pharmaz. Berufe) Existenzsicherung & Integration (soziale Existenzsicherung, Suchthilfe, Gesundheitsförd., soziale Integr.) Angeb. f. Erwachsene m. Pflege-, Betreuungs-, besond. Bildungs-bed. (ohne jugendl. Behind., kant. Sonderschulheime, sonderpäd. Massn., Sonderschulaufsicht)	Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) Stellen *1'016.5 Mio.991.42 Führungsunterstützung Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen Pfarramtliche Versorgung der Kirchgemeinden & Beziehung zwischen Kirche und Staat Steuerung der Ressourcen & Supportdienstleistungen Unterstützung & Aufsicht Gemeinden Regierungsstatthalterämter Raumordnung Führen des Grundbuches Vollzug der Sozialversicherungen (EL, Prämienverbilligungen) Betreibungen & Konkurse Datenschutz ** Führen des Handelsregisters	Sicherheitsdirektion (SID) Stellen4'055.7 Mio.464.11 Führungsunterstützung, Verwaltungsrechtspflege & Fonds Polizei (Sicherheits- und Verkehrspolizei, Einsatzzentrale, Amts- und Vollzugshilfe, Gerichtspolizei) Strassenverkehr & Schifffahrt (Zulassung Fahrzeuge, Fahrzeugführer, Schiffe, Schiffsführer, Verkehrsabgaben) Freiheitsentzug & Betreuung (Straf- und Massnahmenvollzug) Migration und Personenstand *** Wegweisungsvollzug und Asylnothilfe (ohne Sozialhilfe und Integration im Asyl- und Flüchtlingswesen) Bevölkerungsschutz, Sport & Militär	Finanzdirektion (FIN) Stellen965.2 Mio.284.33 Direktionsführung, Finanzpolitik & Recht Dienstleistungen Konzernfinanzen (Konzernrechnungswesen, Tresorerie, FIS, Versicherungsmanagement) Finanzausgleich Bund-Kanton / Kanton-Gemeinden (inkl. kantbnale Statistikkkordination) Steuern & Dienstleistungen Personal (Personalpolitik und Gehalt, Personal-entwicklung, Gesundheit und Soziales) Informatik & Organisation	Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) Stellen539.2 Mio.2'182.51 Führungsunterstützung & rechtliche Dienstleistungen Volksschule & schulergänzende Angebote Mittelschulen & Berufsbildung (inkl. Berufsberatung) Hochschulbildung (universitäre Bildung, Fachhochschulbildung, Lehrerinnen- & Lehrerbildung) Zentrale Dienstleistungen (interne Dienstleistungen, Ausbildungsbeiträge) Kultur (Kulturförderung, Denkmalpflege, Archäologie)	Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) Stellen735.8 Mio.766.08 Führungsunterstützung Verwaltungsrechtspflege & rechtliche Dienstleistungen Infrastrukturen (Kantonsstrassen, Nationalstrassen, Hochwasserschutz, Spezialprodukte) Öffentlicher Verkehr & Verkehrskoordination (Infrastruktur & Rollmaterial, Verkehrsangebot) Immobilienmanagement (Neu- & Umbauten, Instandhaltung, Unterhalt, Vermietung) Wasser & Abfall (ohne baulicher Bodenschutz)	Staatskanzlei (STA) Stellen79.3 Mio.26.74 Unterstützung Regierungsrat und Grosser Rat
Zugang Produktgruppen Verbraucherschutz & Umweltsicherheit (Kontrolle Lebensm., Gebrauchsgegenst. & Badewasser, Störfallvors.) Energie und nachhaltige Entwicklung (neu bezeichnete Produktgruppe aus BVE)	Zugang Teilproduktgruppe Sozialhilfe und Integration im Asyl- und Flüchtlingswesen *** aus Migration und Personenstand (POM)				Zugang Teilproduktgruppe Sonderpädagogische Massnahmen / Sonderschulaufsicht aus Angebote für Menschen mit einem Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf (GEF)		
Zugang Teilproduktgruppe Baulicher Bodenschutz aus Wasser & Abfall (BVE)							
		Zugang Produktgruppe Geoinformation					
		Kindes- & Erwachsenenschutzbehörde					
		Kindesschutz & Jugendförderung					
		Differenzierte Jugendhilfemassnahmen					
		Zugang Teilproduktgruppe Jugendl. Behinderte, kant. Sonderschulheime aus Angeb. für Jugendl. & Kinder mit Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf (GEF)					

- Legende:**
- * Transfer der Pfarrstellen auf Landeskirchen per 1.1.2020 geplant. Sie sind in den FTE-Zahlen nicht berücksichtigt.
 - ** administrativer DIR angegliedert
 - *** Die Ressourcenaufteilung (FTE und Budget) ist noch nicht definitiv. Diese ist Gegenstand des Projekts Neustrukturierung Asylberiech NA-BE.
 - Produktgruppe, die im Projekt Neustrukturierung Asylbereich NA-BE der GEF zugeordnet wurde
 - Produktgruppe, die im Projekt Sonderschulung der ERZ zugeordnet wurde
 - Produktgruppen, die gemäss Projekt Optimierung ergänzende Hilfe zur Erziehung OeHE der JGK zugeordnet wurde

Hinweis:
Die FTE-Zahlen stammen aus der Personalstatistik (pro Amt) per 31.12.2017. Die Budget-Zahlen stammen aus dem Saldo II gemäss Voranschlag 2018 ohne Erlöse.

Anhang 6: Grafische Darstellung der Auswirkungen auf die Zuordnung der Gremien bei Realisierung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform

Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU)	Gesundheits- und Integrationsdirektion (GID)	Direktion für Inneres und Justiz (DIJ)	Sicherheitsdirektion (SID)	Finanzdirektion (FIN)	Bildungs- und Kulturdirektion (BKD)	Bau- und Verkehrsdirektion (BVD)	Staatskanzlei (STA)				
Kommission des Grossen Rates	Kommission des Grossen Rates	Kommissionen des Grossen Rates	Kommissionen des Grossen Rates	Kommission des Grossen Rates	Kommission des Grossen Rates	Kommission des Grossen Rates	Kommissionen des Grossen Rates				
Finanzkommission (FiKo)	Gesundheits- und Sozialkommission (GSoK)	Justizkommission (JuKo)	Sicherheitskommission (SiK)	Finanzkommission (FiKo)	Bildungskommission (BiK)	Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK)	Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)				
Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK)	Konferenzen und Gremien	Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)	Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)	Konferenzen und Gremien	Konferenzen und Gremien	Konferenzen und Gremien	Geschäftsbezogene Finanzkommission (FiKo)				
Konferenzen und Gremien		Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) Mitglied	Gesundheits- und Sozialkommission (GSoK)				Gesundheits- und Sozialkommission (GSoK) - derzeit bezüglich Projekt NA-BE Asyl	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) Vorstandsmitglied	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) Vorstandsmitglied & Mitglied	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) Vorstandsmitglied	Konferenzen und Gremien
		Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) Vorstandsmitglied	Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK)				Konferenzen und Gremien	Conférence latine des directeurs cantonaux des finances (CDF) Mitglied	Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) Mitglied	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) Vorstandsmitglied	
Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) Mitglied	Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) Mitglied	Sicherheitskommission (SiK) Mitglied	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Mitglied	Schweizer Salinen AG und SelFin Invest AG Verwaltungsrätin	Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW-EDK) Mitglied	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs Nordwestschweiz (KöV NWCH) Mitglied		Conférence latine des chanciers Mitglied			
Konferenz der Westschweizer Volkswirtschaftsdirektoren (CDEP-SO) Mitglied	Arcjurassien.ch [△] Vorstandsmitglied	Konferenzen und Gremien	Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz (SVK) Mitglied		Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) Mitglied	Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO) Mitglied					
Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK) Mitglied			Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Mitglied		Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL) Mitglied	Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK) Mitglied	Schweizerischer Hochschulrat Mitglied				
Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL) Mitglied			Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) Mitglied		Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH) Mitglied						
Greater Geneva Bern Area (GGBa) Mitglied		Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KoKes) offen	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr (RK MZF) Mitglied								
Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) Vorstandsmitglied	Tripartite Konferenz (TK) Vorstandsmitglied	Swisslos Verwaltungsrat									
					[△] GEF-Direktor als Vertreter des frankophonen Kantonsteils						

Anhang 7: Grafische Darstellung der Auswirkungen auf die Zuordnung der Anstalten, Betriebe, Institutionen bei Realisierung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform

Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU)	Gesundheits- und Integrationsdirektion (GID)	Direktion für Inneres und Justiz (DIJ)	Sicherheitsdirektion (SID)	Finanzdirektion (FIN)	Bildungs- und Kulturdirektion (BKD)	Bau- und Verkehrsdirektion (BVD)
Flughafen Bern AG FormAG, VKU	Regionale Spitalzentren (RSZ) AG und Hôpital du Jura bernois SA FormAG, VKU	Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht FormÖffentl.rechtl. Anstalt, Nicht VKU	Keine	Berner Kantonalbank BEKB AG FormAG, VKU	Bernische Lehrerversicherungskasse FormÖffentl.rechtl. Anstalt, Nicht VKU	Konzessionierte Transportunternehmen FormAG, VKU
Bernische Stiftung für Agrarkredite FormStiftung, VKU	Regionale Psychiatrische Dienste (RPD) AG (ab 1.1.2017) FormAG, VKU	IV-Stelle Kanton Bern FormÖffentl.rechtl. Anstalt, Nicht VKU		Bedag Informatik FormAG, VKU	Schulverlag plus AG FormAG, VKU	
Gebäudeversicherung Bern (GVB) FormÖffentl.rechtl. Anstalt, VKU	Insel Gruppe AG FormAG, VKU	Ausgleichskasse des Kantons Bern FormÖffentl.rechtl. Anstalt, Nicht VKU		Immobilien-gesellschaft Wankdorfplatz AG (IWAG) FormAG, VKU	Historisches Museum Bern FormStiftung, VKU	
BE!Tourismus AG, Bern FormNicht VKU	Inselspital-Stiftung FormStiftung, VKU			Bernische Pensionskasse (BPK) FormNicht VKU	Dachstiftung Kunstmuseum Bern – Zentrum Paul Klee FormStiftung, VKU	
sitem-insel AG, Bern FormNicht VKU	Spital Netz Bern Immobilien AG FormAG, VKU			Autoeinstellhalle Rathaus AG FormAG, Nicht VKU	Konzert Theater Bern FormStiftung, VKU	
Innocampus AG, Biel FormNicht VKU	Berner Klinik Montana FormStiftung, VKU			Schweizer Salinen AG FormAG, Nicht VKU	Universität Bern FormÖffentl.rechtl. Anstalt, VKU	
BKW AG FormAG, VKU				Selfin Invest AG FormAG, Nicht VKU	Berner Fachhochschule FormÖffentl.rechtl. Anstalt, VKU	
				Schweiz. Nationalbank (SNB) FormAG, Nicht VKU	Deutschsprachige Pädagogische Hochschule FormÖffentl.rechtl. Anstalt, VKU	
					Haute Ecole Pédagogique Berne, Jura, Neuchâtel (HEP-BEJUNE) FormÖffentl.rechtl. Anstalt, VKU	
					Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO) FormÖffentl.rechtl. Anstalt, VKU	

VKU: Verhältnis Kanton Unternehmung

JGK 17 2019.JGK.3260

Planungserklärung

Version 1

20.05.2019 / AO

Umsetzung Direktionsreform. Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen den Direktionen der bernischen Kantonsverwaltung. Bericht
Ergebnisse UDR zur Phase I

Urheber/-in	Antrag		+ ++	- --
SAK (Jost)	1.	UDR-Bericht Ziel 4 (S. 14: „Schaffung einer zukunftsorientierten und -tauglichen Organisation“): Die ICT der Berner Kantonsverwaltung braucht eine verbesserte Gesamtsicht und Steuerung, insbesondere mit Blick auf die digitale Transformation der Verwaltung. Der Regierungsrat stärkt die entsprechende Organisationsstruktur mit zusätzlichen direktionsübergreifenden Kompetenzen und steigert die Effizienz im ICT-Bereich. Dabei prüft er die Einsetzung einer/eines Delegierten für die digitale Transformation. Neben der ICT-Grundversorgung sollen so auch bei den Fachapplikationen Synergien entstehen und Doppelspurigkeiten vermieden werden.		

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 511/2019
Datum RR-Sitzung: 15. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 2019.JGK.3260
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Bericht Ergebnisse Umsetzung Direktionsreform zur Phase I

Aufgrund des Antrags der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

wird beschlossen:

- 1) Der Bericht Ergebnisse Umsetzung Direktionsreform zur Phase I vom 22. August 2018 wird genehmigt.
- 2) Gestützt auf Artikel 52, Absatz 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.



Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Beilage

- Bericht des Regierungsrates vom 22. August 2018 «Ergebnisse UDR zur Phase I»



**Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)
(Änderung)**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	1
2.1. <i>Gegenwärtige Situation in der Verwaltungsorganisationsgesetzgebung</i>	1
2.2. <i>Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Direktionsreform</i>	3
2.3. <i>Überwiesene parlamentarische Vorstösse</i>	5
3. Grundzüge der Neuregelung	6
4. Erlassform	8
5. Rechtsvergleich	8
5.1. <i>Vergleichskantone</i>	8
5.2. <i>Bund</i>	10
6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	11
7. Erläuterungen zu den Artikeln	11
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	13
9. Finanzielle Auswirkungen	14
10. Personelle und organisatorische Auswirkungen	14
11. Auswirkungen auf die Gemeinden	14
12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	14
13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	14
14. Anträge	16

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zur Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der
Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)**

1. Zusammenfassung

Um die seit Mitte der Neunzigerjahre geltende Organisation der kantonalen Direktionen den heutigen Bedürfnissen anzupassen, schlägt der Regierungsrat eine Direktionsreform vor. Hauptziele der Reform sind der bessere Ausgleich des politischen Gewichts unter den Direktionen, der Abbau von Schnittstellen und eine bessere Bündelung von Aufgaben bei den Direktionen. Der Kanton will die Reform auch nutzen, um die Bezeichnungen der Direktionen neu festzulegen. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Direktionsreform sieht vor, die Volkswirtschaftsdirektion zur Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion zu erweitern und die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion zur Direktion für Inneres und Justiz umzubauen.

Wie sich zeigt, ist eine Direktionsreform im Kanton Bern heute aufgrund der Gesetzeslage mit einem komplexen politischen Prozess verbunden, der mehrere Jahre dauert. Dieser erschwert es der Regierung, die Organisation der kantonalen Verwaltung relativ rasch neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und veränderten Bedürfnissen anzupassen. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat die vorliegende Teilrevision des Organisationsgesetzes erarbeitet. Die Revision ermöglicht eine Erweiterung des regierungsrätlichen Gestaltungsspielraums bei der Aufgabenzuteilung an die Direktionen, indem diese Regelungsinhalte von Gesetzes- auf Verordnungsstufe verschoben werden. Folglich sind die Art. 27-33 OrG, welche gegenwärtig die Aufgabenbereiche der einzelnen Direktionen definieren, aufzuheben. Auch auf die Bezeichnung der Direktionen soll auf Gesetzesstufe verzichtet werden, da sie einer flexiblen Zuordnung der in den Direktionsbezeichnungen angesprochenen Aufgabenbereiche entgegenstünde. Damit übernimmt der Kanton Bern das Regelungskonzept vergleichbarer Kantone und des Bundes.

2. Ausgangslage

2.1. Gegenwärtige Situation in der Verwaltungsorganisationsgesetzgebung

Aus dem in der bernischen Kantonsverfassung von 1995 angelegten Grundkonzept ergibt sich eine erhebliche Selbständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Organisationsrechts. Gemäss Art. 87 KV führt der Regierungsrat die Verwaltung, bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit. Diese Organisationsautonomie soll es ihm ermöglichen, seine Verwaltungsstrukturen flexibel, effizient und zukunfts ausgerichtet zu organisieren.¹ In Art. 69 Abs. 1 und 2 KV ist zudem vorgesehen, dass das Volk und der Grosse Rat Rechtsetzungskompetenzen an den Regierungsrat delegieren können. Der Regierungsrat seinerseits ist durch Art. 69 Abs. 3 KV befugt, seine gesetzgeberischen Kompetenzen, auch hinsichtlich organisationsrechtlicher Vorschriften, gestützt auf eine Delegationsermächtigung auf Gesetzesstufe an die Direktionsvorstehenden zu delegieren,² sofern dadurch die „Planungs-, Koordinations- und Führungsaufgaben der Regierung nicht behindert oder verunmöglicht werden.“³ Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Verordnungsgeber wird

¹ Vortrag der Verfassungskommission zuhanden des Grossen Rates betreffend die Totalrevision der Verfassung, Tagblatt des Grossen Rates 1992, Beilage 21, S. 62 u. 113.

² WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verwaltungsrechts, Bern 1995, S. 480, N 5.

³ Vortrag KV, a.a.O., S. 113.

allerdings durch Art. 69 Abs. 4 KV eingeschränkt, welcher verlangt, dass „alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts“ in Gesetzesform zu erlassen sind. Damit sollen die politischen Rechte der Stimmberechtigten im Rahmen des fakultativen Gesetzesreferendums gesichert werden. Die nicht abschliessende⁴ Aufzählung von Art. 69 Abs. 4 KV umfasst in Bst. d auch „die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden“ als wichtige, auf Stufe des formellen Gesetzes zu regelnde Materie. Mit dieser Bestimmung verlangt die Kantonsverfassung nach einem Organisationsgesetz. Dieses trat am 1. Januar 1996 in Kraft und hatte u.a. die Stärkung der Regierungsfunktion der Exekutive wie auch die Verbesserung der Verwaltungsorganisation zum Ziel.⁵ Namentlich sollte der Impuls der Verfassung 1993 nach einer grösseren Organisationsautonomie des Regierungsrates aufgenommen und umgesetzt werden, indem im Bereich des Organisationsrechts – soweit es sich nicht um „Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden“ handelt – die Verordnung als reguläre Erlassform vorgesehen ist.⁶ In diesem Sinn hält das Organisationsgesetz fest, dass der Regierungsrat im Rahmen von Verfassung und Gesetz für eine zweckmässige Verwaltungsorganisation sorgt, indem er durch Verordnung insbesondere die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten bestimmt (Art. 20 Abs. 4 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 OrG). Die Grobgliederung der Zentralverwaltung in sieben Direktionen und die Staatskanzlei ist durch Art. 25 Abs. 1 OrG vorgegeben; zudem muss jede Direktion über ein Generalsekretariat verfügen (Art. 25 Abs. 3 OrG). Die Direktionen gliedern sich wiederum in Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten, welche der Regierungsrat durch Verordnung bezeichnet und deren Detailorganisation er an das zuständige Mitglied des Regierungsrates übertragen kann (Art. 25 Abs. 2 u. 4 OrG). In Art. 50 Abs. 1 Bst. b OrG findet sich die ausdrückliche gesetzliche Grundlage für Ausführungsverordnungen des Regierungsrates betreffend die Organisation und die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei.

Die Organisationskompetenz der Exekutive wird indes durch Art. 27-33 OrG eingeschränkt, indem der Gesetzgeber darin die Bezeichnungen der Direktionen festlegt und eine – nicht abschliessende⁷ – Zuteilung gewisser Aufgabenbereiche vornimmt. Der Gesetzgeber hat hierbei erkannt, dass der Detaillierungsgrad bei der Umschreibung der Kernaufgaben eine heikle Angelegenheit ist, „als er einerseits den Anforderungen von Art. 69 Abs. 4 KV [...] zu genügen hat, andererseits aber genügend Flexibilität bieten muss, damit der Regierungsrat seine Organisationsautonomie auch wahrnehmen kann.“⁸

In den vom Regierungsrat erlassenen Verordnungen über die Organisation und die Aufgaben der einzelnen Direktionen resp. der Staatskanzlei werden gegenwärtig deren Aufgaben umschrieben, es wird die Gliederung in Ämter und deren Bezeichnung festgehalten sowie die Aufgabenzuteilung an die Ämter und das Generalsekretariat vorgenommen. Die von den Direktionen erlassenen Direktionsverordnungen über die Delegation von Befugnissen der einzelnen Direktionen resp. der Staatskanzlei äussern sich zur direktionsinternen Delegation von Befugnissen im Personalbereich und von Ausgabenbefugnissen. Die von den Direktionsvorstehenden gestützt auf die Organisationsverordnungen erlassenen Geschäftsordnungen der einzelnen Direktionen resp. der Staatskanzlei enthalten schliesslich Bestimmungen zu Anzahl und Bezeichnung der Kaderstellen, zu den Führungsinstrumenten und anderen führungsrelevanten Bereichen. Den Amtsvorstehenden bleibt gemäss Organisationsverordnung und Geschäftsordnung der entsprechenden Direktion die Regelung der amtsinternen Gliederung mittels Amtsreglement vorbehalten.

⁴ Vortrag KV, a.a.O., S. 101.

⁵ Vortrag OrG, Tagblatt des Grossen Rates 1995, Beilage 29, S. 1.

⁶ Vortrag OrG, a.a.O., S. 9.

⁷ Vortrag OrG, a.a.O., S. 11.

⁸ Vortrag OrG, a.a.O., S. 11.

Gegenwärtig beschränkt sich die Regelungskompetenz des Regierungsrates im Bereich der Verwaltungsorganisation im Kanton Bern folglich auf den detaillierten Aufgabenbeschrieb der Direktionen – im Rahmen der im Organisationsgesetz vorgenommenen groben Aufgabenteilung – sowie auf deren Gliederung in Ämter und deren Aufgabenteilung.

2.2. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Direktionsreform

Der Regierungsrat hat sich zu Beginn der Legislaturperiode 2014-2018 erstmals mit der Idee einer Direktionsreform befasst. Hierzu hat er erste Vorabklärungen in die Wege geleitet und sich anlässlich verschiedener Klausuren mit dem Thema auseinandergesetzt. Im November 2015 wurde die Motion 269-2015 (Luginbühl) „Neuorganisation der Direktionen im Hinblick auf die Legislaturperiode 2018-2022“ eingereicht. Aufgrund seiner ab Juni 2014 getätigten Abklärungen zu einer Direktionsreform beschloss der Regierungsrat im Mai 2016 den Start des Projekts „Umsetzung Direktionsreform (UDR)“ (vgl. hinten Ziff. 2.3). In dessen Rahmen erarbeitete die Projektorganisation zunächst ein Organisationsmodell, welches in der Grundordnung primär eine Aufteilung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) in eine Sozial- und in eine Gesundheitsdirektion vorsieht. Im Oktober 2017 hat der Regierungsrat die abzuklärenden Reformmöglichkeiten erweitert, indem er die Projektorganisation damit beauftragte, ein weiteres Modell zu erarbeiten, bei welchem auf eine Aufteilung der GEF verzichtet wird.

Der Regierungsrat hat im Juni 2018 die Stossrichtung der vom Regierungsrat in seiner früheren Zusammensetzung definierten Direktionsreform bestätigt. Die Regierung möchte die Volkswirtschaftsdirektion (VOL) zur Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion erweitern und die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) zur Direktion für Inneres und Justiz umbauen. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) wird nicht aufgeteilt. Der Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I des Regierungsrats ging parallel mit der vorliegenden Gesetzesrevision im August 2018 in die Vernehmlassung und wird im Verlauf des Jahres 2019 im Parlament beraten. Die Reform soll führungsmässig per 1. Januar 2020 und administrativ bis spätestens am 1. Januar 2021 abgeschlossen sein.

Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform soll die seit Mitte der Neunzigerjahre geltende Organisation der kantonalen Direktionen den heutigen Bedürfnissen angepasst werden. Hauptziel der Reform ist ein besserer Ausgleich des politischen Gewichts unter den sieben kantonalen Direktionen. Zudem soll der Abbau von Schnittstellen und eine bessere Bündelung von Aufgaben in einer Direktion erreicht werden. Weiter wird mit der Reform die Aufgabenteilung zwischen den Direktionen optimiert. Wie die im Bericht dargestellte Analyse gezeigt hat, besteht heute ein Ungleichgewicht unter den Direktionen, das sich politisch vor allem zu Lasten der Volkswirtschaftsdirektion auswirkt. Entgegen der ursprünglichen Annahme hat sich aber gezeigt, dass die JGK mit der Verantwortung in den Bereichen Raumordnung, Gemeinden, Prämienverbilligungen, Kinder- und Jugendförderung sowie Sozialversicherungen über einen mit anderen Direktionen vergleichbaren politischen Spielraum verfügt. Ebenfalls entgegen der Annahme zu Beginn der Projektarbeiten hat sich gezeigt, dass die heute in der GEF vereinten Verantwortungsbereiche Gesundheit und Soziales in Politik, Theorie und Praxis so stark verknüpft sind, dass die Nachteile einer Aufteilung der Direktion überwiegen.

Gestützt auf die umfangreiche Analyse der Projektgruppe kam der Regierungsrat zum Schluss, dem Grossen Rat einen Vorschlag zur Umsetzung zu unterbreiten, der entgegen der im November 2015 überwiesenen Motion Luginbühl (M 269-2015) keine Aufspaltung der GEF vorsieht. Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Reform erhalten die sieben Direktionen ein Profil entlang ihrer jeweiligen Kernaufgaben, was zu einer politisch ausgewogeneren Verteilung ihrer Aufgaben führt. Mit dem gewählten Reformansatz wird die bisherige Aufgabenteilung nicht völlig auf den Kopf gestellt, sondern es werden gezielte Aufgabenverschiebungen vorgenommen, zur Hauptsache bei der VOL, JGK, GEF und BVE.

Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform wird die heutige Volkswirtschaftsdirektion gestärkt. Als Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion erhält sie neu die Verantwortung für den bisher in der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) angesiedelten Energiebereich. Der Umweltbereich wird bei diesem Umsetzungsvorschlag weitgehend in der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion zusammengefasst. In der leicht gestärkten Direktion für Inneres und Justiz (vormals JGK) werden sämtliche raumbezogenen Aufgaben wie Raumordnung, Führen des Grundbuchs und die Geoinformation gebündelt. Die heute auf vier Direktionen verstreuten Aufgaben im Kinder- und Jugendbereich sollen innerhalb der Direktion in einem Amt zusammengefasst werden. Die heutige BVE wird in eine reine Infrastrukturdirektion umgebaut, die alle investitionsintensiven Bereiche wie die Strassen, den Hochwasserschutz, alle Wasserbelange, das kantonale Immobilienmanagement sowie den öffentlichen Verkehr umfasst. Bei den anderen Direktionen und der Staatskanzlei kommt es, wenn überhaupt, nur zu geringfügigen Anpassungen. Von der Direktionsreform sind gut 300 Mitarbeitende betroffen, die in eine andere Direktion wechseln.

Der Kanton will die Reform auch nutzen, um die Bezeichnungen der Direktionen neu festzulegen: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (heute VOL), Gesundheits- und Integrationsdirektion (heute GEF), Direktion für Inneres und Justiz (heute JGK), Sicherheitsdirektion (heute POM), Finanzdirektion (heute FIN, unverändert), Bildungs- und Kulturdirektion (heute ERZ) sowie Bau- und Verkehrsdirektion (heute BVE).

Wie sich zeigt, ist eine Direktionsreform im Kanton Bern heute aufgrund der Gesetzeslage mit einem komplexen politischen Prozess verbunden, der mehrere Jahre dauert. Dieser erschwert es der Regierung, die Organisation der kantonalen Verwaltung relativ rasch neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und veränderten Bedürfnissen anzupassen. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat die vorliegende Teilrevision des Organisationsgesetzes erarbeitet und unterbreitet diese dem Grossen Rat parallel zur im Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I vom 22. August 2018 im Detail beschriebenen neuen Aufbauorganisation der Direktionen.

Nach der Beratung durch die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen wird sich der Grosse Rat voraussichtlich im Juni 2019 mit dem Bericht und den vorliegend beantragten Änderungen im Organisationsgesetz befassen. Die Direktionsreform soll bezüglich der Führungsmässigen Unterstellung der Verwaltungsstellen und Kader auf den 1. Januar 2020 umgesetzt werden. Damit können Unsicherheiten beim Personal und unklare Führungsverhältnisse vermieden werden. Gewisse administrative Anpassungen werden per 1. Januar 2021 vollzogen.

Die mit der Direktionsreform abgestimmten laufenden Reformprojekte wie die Verschiebung der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe (NA-BE) von der POM zur GEF, die Sonderpädagogik mit einem Aufgabentransfer von der GEF zur ERZ und die Zuteilung des Aufgabenbereichs «Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs» von der GEF zur JGK haben je einen separaten Inkraftsetzungstermin und werden deshalb aufgrund ihrer bisherigen Umsetzungszeitpläne realisiert.

Abgestimmt auf den Inkraftsetzungszeitpunkt der Direktionsreform hat der Regierungsrat neben dem Abschluss der Phase I im August 2018 die Phase II der Umsetzung der Direktionsreform ausgelöst und einen Projektauftrag für die Phase II erteilt. In der Projektorganisation der Umsetzungsphase sind die hauptsächlich von der Reform betroffenen Direktionen VOL, GEF, BVE und JGK vertreten. Eine überdirektionale Gesamtprojektleitung wird die Koordination und die zentral zu regelnden Umsetzungsmassnahmen vorbereiten und umsetzen. Im Rahmen dieser Arbeiten wird auch der genaue Finanzbedarf für die Umsetzung zu ermitteln und von den betroffenen Direktionen zu budgetieren sein. Zur Umsetzung gehört auch die Klärung der mittelfristigen räumlichen Unterbringung der betroffenen Verwaltungseinheiten und der Zeitpunkt des Umzuges.

2.3. Überwiesene parlamentarische Vorstösse

Am 13. November 2015 wurde die **Motion Luginbühl M 269-2015** (Neuorganisation der Direktionen im Hinblick auf die Legislaturperiode 2018-2022) eingereicht. Die Motion verlangt in Ziffer 1 eine Analyse der Aufgabenzuteilung unter den Direktionen sowie die Erarbeitung eines Vorschlags zur Neugestaltung der Direktionen zuhanden des Grossen Rates bis zum Beginn der nächsten Legislatur. Dabei werden insbesondere Vorschläge für die Aufhebung der JGK sowie die Aufteilung der GEF in zwei eigenständige Direktionen erwartet (Ziff. 2). Die inhaltliche Stossrichtung der Motion deckt sich mit der Absicht des Regierungsrats, die über 20-jährige Organisation der kantonalen Direktionen auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Nachdem der Grosse Rat die Motion Luginbühl M 269-2015 gemäss Antrag des Regierungsrates deutlich mit 126 zu 19 Stimmen bei 2 Enthaltungen in der Märzsession 2016 überwiesen hat, beschloss der Regierungsrat mit RRB Nr. 511/2016 vom 4. Mai 2016 den Start des Projektes Umsetzung Direktionsreform (UDR). Die Umsetzung des Vorstosses erfolgt nun nicht motionsnah durch eine Aufteilung der GEF in zwei Direktionen, sondern durch gezieltere Verschiebungen von bestimmten Aufgaben unter den Direktionen.

Am 28. November 2016 wurde die **Motion Rügsegger M 232-2016** (Zuständigkeit für Massnahmen der Bodenverbesserung im Rahmen der Direktionsreform bündeln) eingereicht. Die Motion verlangt, die Zuständigkeit für alle Massnahmen im Bereich Boden, insbesondere für Aufwertungen in der Landwirtschaftszone, im Rahmen der Direktionsreform in einer Direktion zusammenzufassen. Es handelt sich dabei um eine Richtlinienmotion. Der Grosse Rat hat den Vorstoss in der Märzsession 2017, gemäss Antrag des Regierungsrates, als Postulat mit 123 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung überwiesen. Der Boden erfüllt als nicht erneuerbare Ressource vielfältige und wichtige Funktionen: Er ist Lebensraum, Produktionsfaktor bzw.

-grundlage sowie Träger von Rohstoffen und erfüllt wichtige Regulierungs- und Archivfunktionen. Ebenso vielfältig wie seine Funktionen sind auch die an ihn gestellten Nutzungsansprüche: Boden wird gebraucht für Siedlungen, Arbeitsplätze und Infrastrukturanlagen, Boden wird benötigt für die Renaturierung von Gewässern und den Schutz vor Naturgefahren, Boden dient der Landwirtschaft als Produktionsgrundlage, für die Waldbewirtschaftung und die Erhaltung der Biodiversität. Boden ist ein komplexes System und spielt eine wichtige Rolle für andere (komplexe) Systeme, namentlich das Klima, die Stoffkreisläufe, Hydrologie und die Naturgefahrenprävention. Mit dem Thema Boden befassen sich heute verschiedene Direktionen und Ämter. Im Rahmen der Direktionsreform soll der bauliche Bodenschutz, der heute in der BVE angesiedelt ist, in die VOL (LANAT) und damit mit dem landwirtschaftlichen Bodenschutz zusammengeführt werden. Die betroffenen Direktionen haben in der Zwischenzeit die Zuständigkeiten und Abläufe im Bereich „Bodenpolitik“ im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen beim Boden- und Kulturlandschutz analysiert und optimiert. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen Bedarf, weitere Themen zur Bodenpolitik in einer einzigen Direktion zusammenzufassen.

Am 19. Januar 2015 wurde die **Motion Grädel M 024-2015** (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und Kantonales Sozialamt in die gleiche Direktion) eingereicht. Die Motion verlangt, die Kindes- und Erwachsenenbehörde (KESB) und das Kantonale Sozialamt in der gleichen Direktion zu vereinen. Auf Antrag des Regierungsrates hat der Grosse Rat den Vorstoss am 16. September 2015 mit 136 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen als Postulat überwiesen. Zwischen KESB und den Sozialdiensten besteht tatsächlich eine enge Zusammenarbeit, indem die Sozialdienste als vor- und nachgelagerte Stellen wesentliche Aufgaben im Auftrag der KESB ausführen. Zudem sind die Sozialdienste im Bereich des freiwilligen Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständig. Es handelt sich bei der Gestaltung dieser Schnittstellen um einen ständigen Optimierungsprozess. Im Rahmen der durchgeführten Evaluation des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes hat sich aber gezeigt, dass die heutige Vertei-

lung der Aufgaben zwischen den KESB und dem Sozialamt zweckmässig ist und zu keinem Anpassungsbedarf im Rahmen des Projektes UDR führt. Vom Ergebnis der Evaluation des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes hat der Grosse Rat am 21. März 2018 zustimmend Kenntnis genommen. Der Prüfauftrag des Vorstosses Grädel ist damit abgeschlossen.

Am 20. März 2017 wurde die **Motion Schnegg M 061-2017** (Übergeordnete Strategie für die Regierungstätigkeit – Strategische Eckwerte für die Direktionen) eingereicht. Die Motion fordert, dass der Regierungsrat die geplante Direktionsreform nutzt, um die strategische Zusammenarbeit der zukünftigen Direktionen zu stärken. Die in jeder Direktion bestehenden Strategien oder strategischen Eckwerte sollen hinsichtlich ihrer Kohärenz aufeinander abgestimmt und die nötigen gemeinsamen strategischen Eckwerte für die künftigen Direktionen definiert werden. Der Grosse Rat hat diese Richtlinienmotion am 22. November 2017 mit 132 zu 6 Stimmen bei 6 Enthaltungen als Motion überwiesen. Falls die Direktionsreform vom Grossen Rat im Rahmen der nötigen Anpassungen des Organisationsgesetzes im Jahr 2019 beschlossen wird, wird der Regierungsrat anschliessend prüfen, welche direktionalen Strategien allenfalls anzupassen und neu aufeinander abzustimmen sind. Mit den Richtlinien der Regierungspolitik und den rechtlichen Kompetenzen nach Kantonsverfassung (KV) und Organisationsgesetz (OrG) verfügt der Regierungsrat über die nötigen Instrumente.

3. Grundzüge der Neuregelung

Die im Folgenden dargestellten Anpassungen ermöglichen die zeitgerechte und zweckmässige Anpassung der Verwaltungsorganisation. Die flexible und effiziente Verwaltung soll nicht durch ein verzögerndes Revisionsverfahren des OrG verhindert werden. In diesem Sinne soll auf Gesetzesstufe nur geregelt werden, was auf Dauer angelegt ist. Alles andere soll der flexiblen Anpassung zugänglich bleiben und muss vom Regierungsrat, den einzelnen Direktionsvorstehenden und den Amtsdirektorinnen und -direktoren auf Verordnungsweg geregelt werden können.⁹ Diese Systematik der Organisationsgewaltverteilung bringt Verantwortlichkeit und Kompetenz in Einklang: Der Regierungsrat resp. die einzelnen Direktionsvorstehenden tragen die politische Verantwortung für eine gute Verwaltung und effizientes Verwaltungshandeln; ihnen muss konsequenterweise auch die Zuständigkeit zur strukturellen und funktionellen Organisation zugesprochen werden.¹⁰

Die bedürfnisgerechte Gestaltung der Verwaltungsstrukturen durch den Regierungsrat soll konkret dadurch ermöglicht werden, dass dieser mit den erforderlichen Kompetenzen im Bereich der Aufgabenzuteilung ausgestattet wird. Auf Gesetzesebene wird allerdings weiterhin die Anzahl der Direktionen (sieben, Art. 25 Abs. 1 OrG) und eine einheitliche Grundstruktur für den Aufbau der Direktionen vorgegeben, indem Art. 25 Abs. 2 und Abs. 2a OrG vorsehen, dass die Direktionen und die Staatskanzlei in Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten gegliedert sind, welche vom Regierungsrat durch Verordnung bezeichnet werden. Ein minimales Strukturelement bleibt zudem gegeben, indem für jede Direktion ein Generalsekretariat vorgesehen ist (Art. 25a Abs. 1 OrG). Hingegen wird die Aufgabenzuteilung an die Direktionen neu erst auf Stufe Verordnung vorgenommen. Folglich sind die Art. 27-33 OrG, welche gegenwärtig die Aufgabenbereiche der einzelnen Direktionen definieren, aufzuheben. Auch auf die Bezeichnung der Direktionen auf Gesetzesstufe soll verzichtet werden, da sie einer flexiblen Zuordnung der in den Direktionsbezeichnungen angesprochenen Aufgabenbereiche entgegenstünde. Die Kompetenzzuweisung an den Regierungsrat zur Aufgabenzuteilung an die Direktionen ist grundsätzlich bereits heute in Art. 21 Abs. 1 OrG enthalten, welcher vorsieht, dass der Regierungsrat im Rahmen des OrG durch Verordnung die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisati-

⁹ Vgl. Botschaft zum zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997, S. 1037.

¹⁰ Vgl. Botschaft RVOG, a.a.O., S. 1037.

onseinheiten bestimmt. Die grössere Kompetenz des Regierungsrates zur Aufgabenzuteilung wird durch eine neue Bestimmung geleitet, welche die zu beachtenden Grundsätze bei der (Um-) Gestaltung der Direktionen vorgibt. So hat der Regierungsrat gemäss dem neu einzufügenden Art. 21 Abs. 1a OrG bei der Zuteilung von Aufgabenbereichen an die Direktionen die Kriterien des Aufgabenzusammenhangs, der Zweckmässigkeit der Führung und der persönlichen Belastung der Direktionsvorstehenden sowie die sachliche und politische Ausgewogenheit im Verhältnis zwischen den Direktionen zu beachten.

Dieser Regelungsansatz trägt der Tatsache Rechnung, dass die Direktionsbildung immer zeit- und situationsgebunden ist: Neue Aufgaben und Anforderungen sowie personelle Änderungen erfordern eine grössere Flexibilität in der Direktionsgestaltung. Diese Flexibilität fehlt heute, weshalb bislang selten Aufgaben unter den Direktionen verschoben wurden. Die durch die dargestellten Gesetzesanpassungen geschaffene Kompetenzordnung schafft zudem ein klares Verhältnis zwischen der Organisationsgesetzgebung und den Sachgesetzen: Aufgabenzuteilungen an namentlich bezeichnete Direktionen sollen nicht Regelungsinhalt von Sachgesetzen sein, sondern gehören allein in die Organisationsverordnungen der einzelnen Direktionen. Im Grundsatz wurde diese Verwaltungskompetenzordnung bereits in der gegenwärtigen Organisationsgesetzgebung angelegt, die sich zurzeit jedoch auf die Gliederungsebene der Ämter und untergeordneter Organisationseinheiten beschränkt. So wurde im Vortrag zum OrG aus dem Jahr 1995 festgestellt, dass bei der künftigen Gesetzgebung darauf zu achten sein wird, dass „in Gesetzen und Dekreten nicht Ämter und untergeordnete Organisationseinheiten bezeichnet bzw. deren Aufgaben festgelegt werden. Dies soll allein Gegenstand der für jede Direktion und die Staatskanzlei zu erlassenden Organisationsverordnungen sein.“¹¹ Zugunsten einer grösseren Organisationsautonomie des Regierungsrats ist dieser Gedanke auf die Gliederungsebene der Direktionen zu erstrecken.

Bereits in Kraft stehende Aufgabenzuteilungen an namentlich bezeichnete Direktionen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen sind neu neutral zu formulieren („die zuständige Direktion“). Der Regierungsrat wird folglich ermächtigt, innert zwei Jahren diese zur Umsetzung von Art. 25 Abs. 2a OrG nötigen formalen und redaktionellen Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen vorzunehmen.

In den Sachverordnungen werden die zuständigen Organisationseinheiten weiterhin namentlich bezeichnet. Die Bezeichnungen und Zuständigkeiten sind vom Regierungsrat an die neuen Bezeichnungen und Aufgabenzuteilungen gemäss den revidierten Organisationsverordnungen anzupassen.

Es wird zudem vorzusehen sein, dass die Aufgabenzuteilungen sowie die Bezeichnungen nach den Ausführungsbestimmungen des OrG, d.h. namentlich nach den Organisationsverordnungen der Direktionen und der Staatskanzlei, abweichenden Aufgabenzuteilungen und Bezeichnungen nach anderen im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung geltenden Erlassen vorgehen.

Es fragt sich, ob die Anforderungen des Legalitätsprinzips, namentlich Art. 69 Abs. 4 Bst. d KV, der durch die Neuregelung erweiterten Organisationsautonomie des Regierungsrates entgegenstehen könnten. M.a.W. ist zu prüfen, welche Inhalte als „Bestimmungen über die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden“ gelten und folglich formellgesetzlich zu regeln sind. Zur Frage, welche konkreten Anforderungen sich aus dem Legalitätsprinzip für die Verwaltungsorganisationsgesetzgebung ergeben, geben weder die Rechtsprechung noch die Lehre eine abschliessende einhellige Antwort. Mitunter wird in der Lehre vorgeschlagen, im Bereich der Behördenorganisation seien lediglich die Organisation der Regierung als Kollegialbehörde und ihrer Stabsstelle, die Anzahl der Direktionen und allenfalls

¹¹ Vgl. Vortrag OrG, a.a.O., S. 3.

deren Kernbereiche, das Grundmuster der weiteren Gliederung der Zentralverwaltung sowie die Grundzüge der dezentralen Verwaltung auf Gesetzesstufe zu regeln.¹² Der Blick auf die Bestimmungen in gewissen mit dem Kanton Bern vergleichbaren Kantonen zeigt, dass diese Regelungsstufen teilweise unterschritten werden: Die Bestimmungen auf Gesetzesstufe beschränken sich vielerorts auf die Festlegung einer groben Verwaltungsgliederung in Departemente resp. Direktionen, jedoch ohne Benennungen oder Aufgabenzuteilungen vorzunehmen; weitergehende organisationsrechtliche Bestimmungen zu Aufbau und Aufgabenzuteilung sind indes auf Verordnungsstufe geregelt.¹³

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die vorgesehene Reduktion der Organisationsvorschriften auf Stufe Gesetz zwar einen Paradigmenwechsel für den Kanton Bern bedeutete, sie jedoch nicht a priori dem Legalitätsprinzip widerspricht, zumal die vorgeschlagenen Anpassungen in der Verwaltungsorganisationsgesetzgebung nicht weiter gehen als die von vergleichbaren Kantonen gewählte und auch auf Bundesebene bereits seit geraumer Zeit umgesetzte Kompetenzverteilung (vgl. unten Ziff. 5).

4. Erlassform

Das vorliegende Rechtsetzungsprojekt schlägt Anpassungen des bestehenden Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vor, insbesondere die Verschiebung von Regelungsinhalten von Gesetzes- auf Verordnungsstufe. Für Ausführungen zu den diesbezüglich denkbaren Spannungen mit dem Legalitätsprinzip wird auf vorne Ziff. 3 verwiesen.

5. Rechtsvergleich

5.1. Vergleichskantone

Ein Blick auf die Rechtslage von mit dem Kanton Bern vergleichbaren Kantonen zeigt, dass sich deren formell-gesetzlichen Bestimmungen auf die Regelung der groben Verwaltungsgliederung in eine gewisse Anzahl Departemente resp. Direktionen beschränken, ohne jedoch deren Bezeichnung oder Aufgabenzuteilung vorzunehmen. Die weitergehenden organisationsrechtlichen Bestimmungen zu Aufbau und Aufgabenzuteilung der Behörden sind typischerweise auf Verordnungsstufe angesiedelt:

Im Kanton Zürich ist – gleich wie im Kanton Bern und auf Bundesebene – verfassungsrechtlich¹⁴ vorgesehen, dass alle wichtigen Rechtssätze, u.a. wesentliche Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Behörden, in Gesetzesform zu erlassen sind (Art. 38 Abs. 1 Bst. c KV ZH). Für alle übrigen Bestimmungen ist die Erlassform der Verordnung vorgesehen (Art. 38 Abs. 2 KV ZH). Weiter wird die Gliederung der Verwaltung in Direktionen implizit geregelt, ohne jedoch deren Bezeichnung oder Anzahl festzulegen (Art. 65 Abs. 3 KV ZH). Auf Gesetzesstufe¹⁵ wird sodann festgehalten, dass der Regierungsrat jedem seiner Mitglieder eine Direktion und den Direktionen Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben zuteilt und im Weiteren die Grundzüge der Organisation auf Verordnungsweg unter Beachtung des Aufgabenzusammenhangs, der Zweckmässigkeit der Führung, der Belastung der Vorstehenden sowie der sachlichen und politischen Ausgewogenheit regelt (§38 f. OG RR ZH). Die Kernaufgaben der Staatskanzlei sind indes auf Gesetzesstufe geregelt (§26 Abs. 2 OG RR ZH). In der Verwal-

¹² Vgl. ANDREAS LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005, S. 225.

¹³ Vgl. hinten Ziff. 5.

¹⁴ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV ZH, LS 101).

¹⁵ Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR ZH, LS 172.1).

tungsorganisationsverordnung¹⁶ werden sodann die Direktionen bezeichnet, deren Zuständigkeiten festgehalten, sowie ihre Gliederung vorgenommen (§57 ff. VOG RR ZH).

Auch im Kanton St. Gallen ist das Legalitätsprinzip im weiteren Sinn verfassungsrechtlich¹⁷ verankert (Art. 8 Abs. 1 KV SG). Weiter hält die Verfassung fest, dass die kantonale Legislative ein Gesetz über die Grundzüge von Verwaltungsorganisation und -verfahren erlässt (Art. 67 Abs. 1 Bst. b KV SG). Die Verwaltungsleitung wie auch die Regelung ihrer Organisation wird dem Regierungsrat zugewiesen (Art. 71 Abs. 3 KV SG). Im kantonalen Staatsverwaltungsgesetz¹⁸ ist vorgesehen, dass jedes Regierungsmitglied einem Departement vorsteht (Art. 15 Abs. 1 StVG SG). Es ist eine Staatskanzlei vorgesehen, deren Aufgaben im Gesetz definiert sind (Art. 33 StVG SG). Soweit die Verwaltungsorganisation nicht durch Gesetz festgelegt ist, fällt sie in die Kompetenz des Regierungsrates (Art. 16 Abs. 1 Bst. d StVG). Der Regierungsrat, zusammen mit dem Landammann, hat sodann auf dem Verordnungsweg im Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei die Bezeichnung und Anzahl der Departemente sowie deren Aufgaben festgelegt.¹⁹

Im Kanton Waadt ist das (allgemeine) Legalitätsprinzip wiederum auf Verfassungsstufe²⁰ festgehalten (Art. 7 Abs. 1 KV VD). Verfassungsrechtlich ist hinsichtlich der Behördenorganisation geregelt, dass der Regierungsrat aus sieben Mitgliedern besteht (Art. 113 Abs. 1 KV VD), welche jeweils einem Departement vorstehen (Art. 117 Abs. 1 KV VD). Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates²¹ bestimmt, dass der Regierungsrat über die Zuteilung der Departemente an seine Mitglieder selbst entscheidet (Art. 27 Abs. 1 OrG VD). Der Regierungsrat wird beauftragt, in einem Reglement die Bezeichnung, Organisation und Koordination der Departemente vorzunehmen, wobei die Aufgabenverteilung den Kriterien der Effizienz, Kohärenz und Ausgeglichenheit zu genügen hat (Art. 61 Abs. 2 u. 3 OrG VD). Gesetzlich festgehalten ist weiter, dass jedes Regierungsmitglied einem Departement vorsteht (Art. 62 Abs. 1 OrG VD) und eine weitere Aufteilung in Ämter und Dienststellen vorgenommen werden kann (Art. 64 Abs. 1 OrG VD). Es ist auf Gesetzesstufe zudem eine Staatskanzlei vorgesehen, deren Aufgaben in groben Zügen umrissen werden (Art. 34 ff. OrG VD). In Ausführung von Art. 61 Abs. 2 OrG VD erliess der Regierungsrat das Reglement über die Verwaltungsdepartemente.²² Er nimmt darin auf Verordnungsstufe die Bezeichnung und Grobunterteilung in Dienststellen der Departemente vor und sieht vor, dass die Generalsekretariate dabei eine Stabsfunktion übernehmen (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 Organisationsreglement VD). Die nachträgliche Aufteilung und Zusammenführung der Dienststellen bleibt dem Regierungsrat vorbehalten, ebenso deren Neueinteilung zu einer Direktion (Art. 2 Abs. 2 Organisationsreglement VD). Weiter nimmt der Regierungsrat die Zuordnung der Kompetenzbereiche an die Departemente und die Staatskanzlei vor (Art. 5-11 Organisationsreglement VD), und hält fest, dass er die Bezeichnung der den Departementen untergeordneten Dienststellen, Direktionen und Generaldirektionen sowie der diesen unterstehenden Institutionen auf Verordnungsweg festlegt (Art. 14 Abs. 1 Organisationsreglement VD). Im Beschluss über die Zusammensetzung der Departemente und die Bezeichnung der Verwaltungsstellen²³ nimmt der Regierungsrat in Erfüllung von Art. 14 Organisationsreglement VD die Unterteilung der Departemente in namentlich bezeichnete Stellen vor.

¹⁶ Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR ZH, LS 172.11).

¹⁷ Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (KV SG, sGS 111.1).

¹⁸ Staatsverwaltungsgesetz des Kantons St. Gallen vom 16. Juni 1994 (StVG SG, sGS 140.1).

¹⁹ Art. 20 ff. Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen vom 7. Dezember 1951 (GeschR SG, sGS 141.3).

²⁰ Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (KV VD, RSV 101.01).

²¹ Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970 (OrG VD, RSV 172.115).

²² Règlement sur les départements de l'administration du 5 juillet 2017 (Organisationsreglement VD, RSV 172.215.1).

²³ Arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration du 5 juillet 2017 (RSV 172.215.1.1).

Im Übrigen zeigt ein Blick auf die Rechtslage auch der übrigen Kantone, dass – abgesehen vom Kanton Bern – kein anderer Kanton die Aufgabenzuteilung an die Direktionen resp. Departemente auf Gesetzesstufe vornimmt. Abgesehen vom Kanton Appenzell-Innerrhoden, welcher die Aufgabenzuteilung in einer Parlamentsverordnung vornimmt, weist in den übrigen 24 Kantonen die Exekutive die Aufgaben auf Verordnungsstufe zu,²⁴ wobei zwei Kantone einen gesetzlichen Genehmigungsvorbehalt zugunsten der Legislative vorsehen.²⁵ Hingegen gibt der Gesetzgeber in 13 Kantonen der Exekutive die leitenden Kriterien vor, nach welchen die Aufgaben zuzuteilen sind,²⁶ wie dies auch für den Kanton Bern vorgesehen ist (neuArt. 21 Abs. 1a OrG, vgl. unten Ziff. 7). Was die Bezeichnung der Direktionen resp. Departemente betrifft, so ist diese in sieben Kantonen auf Gesetzesstufe geregelt,²⁷ in drei Kantonen in einer Parlamentsverordnung resp. in einem Dekret,²⁸ während in den übrigen 16 Kantonen die Bezeichnungen durch die Exekutive in einer Verordnung vorgenommen werden.²⁹

5.2. Bund

Auf Bundesebene sieht Art. 164 Abs. 1 lit. g BV – analog der kantonalbernischen Regelung – vor, dass wichtige rechtsetzende Bestimmungen in Gesetzesform zu erlassen sind, u.a. auch solche über Organisation und Verfahren der Bundesbehörden.

Im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz³⁰ wird hinsichtlich der Behördenorganisation festgehalten, dass die Bundesverwaltung die Departemente und die Bundeskanzlei umfasst (Art. 2 Abs. 1 RVOG), wobei von den sieben Bundesratsmitgliedern jedes einem Departement vorsteht (Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 35 Abs. 2 RVOG). Die Bestimmung einer zweckmässigen Organisation der Bundesverwaltung obliegt dem Bundesrat (Art. 8 Abs. 1 RVOG). In diesem Sinn legt er durch Verordnung die Gliederung der Departemente in Ämter fest, weist ihnen Sachbereiche zu und legt ihre Aufgaben fest (Art. 43 Abs. 2 u. 3 RVOG). Die Departementsvorstehenden ihrerseits bestimmen im Rahmen des Gesetzes die weitere interne Organisation ihrer Departemente (Art. 37 Abs. 2 RVOG), wobei jedes Departement über ein Generalsekretariat als allgemeine departementale Stabsstelle verfügen muss (Art. 41 Abs. 1 RVOG). Sie bestimmen auch die organisatorischen Grundzüge der ihren Departementen zugeordneten Ämter; die Kompetenz zur Festlegung der Detailorganisation der Ämter liegt hingegen bei den Amtsdirektoren und -direktorinnen (Art. 43 Abs. 4 u. 5 RVOG).

In der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung³¹ bezeichnet der Bundesrat die Departemente und deren Direktionen (Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 RVOV). Weiter sieht er darin vor, dass er für jedes Departement und für die Bundeskanzlei je eine Organisationsverordnung erlässt, worin insbesondere deren Zuständigkeiten und jene ihrer Ämter sowie die departementsinterne Zuordnung der dezentralen Verwaltungseinheiten und deren Zuständigkeiten geregelt werden (Art. 28 RVOV). Im Weiteren erlassen die Departemente und die Bundeskanzlei für sich Geschäftsordnungen, worin sie u.a. insbesondere die organisatorischen Grundzüge des Departements – soweit nicht bereits anderweitig festgelegt – regeln können (Art. 29 Abs. 1 RVOV).

²⁴ Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Thurgau, Tessin, Uri, Waadt, Wallis, Zug, Zürich (Stand Dezember 2018).

²⁵ Genf, Wallis (Stand Dezember 2018).

²⁶ Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Waadt, Zürich (Stand Dezember 2018).

²⁷ Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Luzern, Nidwalden, Schaffhausen, Schwyz, Zug (Stand Dezember 2018).

²⁸ Appenzell-Innerrhoden, Jura, Obwalden (Stand Dezember 2018).

²⁹ Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Neuenburg, St. Gallen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Uri, Waadt, Wallis, Zürich (Stand Dezember 2018).

³⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010.

³¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, SR 172.010.1.

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Der Regierungsrat besorgt die ihm überantworteten Aufgaben insbesondere auch dadurch, dass der die Tätigkeiten des Kantons plant, koordiniert und periodisch überprüft (Art. 2 Abs. 1 Bst. d und e OrG). Im Rahmen dieses Dauerauftrags ist der Regierungsrat zur periodischen Überprüfung der durch die Organisationsverordnungen geschaffenen Aufgabenzuteilungen verpflichtet. Da der Regierungsrat neu hierzu abschliessend zuständig ist, wird es in Zukunft rascher möglich sein, Aufgaben unter den Direktionen neu zu verteilen.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 21

In Art. 21 Abs. 1 wird der Passus «... und der Staatskanzlei ...» gestrichen. Die Aufgaben der Staatskanzlei verbleiben – anders als jene der Direktionen – auf Gesetzesstufe umschrieben (Art. 25b Abs. 1). Mit dem neu einzufügenden Art. 25b Abs. 2 ist zudem vorgesehen, dass der Regierungsrat der Staatskanzlei durch Verordnung weitere Aufgaben übertragen kann. Es ist daher nicht zweckmässig, in Art. 21 Abs. 1 weiterhin die Staatskanzlei zu erwähnen.

In Art. 21 wird ein neuer Abs. 1a eingefügt, nach welchem der Regierungsrat bei der Zuteilung von Zuständigkeitsbereichen und Aufgaben an die Direktionen insbesondere die Kriterien des Aufgabenzusammenhangs, der Zweckmässigkeit der Führung, der Belastung der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers sowie der sachlichen und politischen Ausgewogenheit unter den Direktionen beachtet.

Mit dem Kanton Bern vergleichbare Kantone sehen ebenfalls eine solche allgemeine Vorgabe vor. Im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung des Kantons Zürich³² wird demnach in §38 folgendes festgehalten:

§38 Aufgaben und Organisation der Direktionen

¹ *Der Regierungsrat weist den Direktionen Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben zu.*

² *Er regelt die Grundzüge der Organisation in einer Verordnung.*

³ *Er beachtet dabei insbesondere folgende Kriterien:*

- a. *Zusammenhang der Aufgaben,*
- b. *Zweckmässigkeit der Führung sowie Belastung der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers,*
- c. *sachliche und politische Ausgewogenheit unter den Direktionen.*

[...]

Das Gesetz soll folglich auf die Zuordnung konkreter Aufgaben verzichten und sich auf die leitenden Grundsätze beschränken, die bei der (Um-) Gestaltung von Direktionen bedeutsam sind. Mit dem Kriterium des Aufgabenzusammenhangs soll eine sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung gefördert werden. Die Kriterien der Zweckmässigkeit der Führung sowie der persönlichen Belastung sollen die bestmögliche Organisation mit Blick auf die Person der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers sicherstellen. Das Kriterium der sachlichen und politischen Ausgewogenheit unter den Direktionen soll schliesslich vermeiden, dass es zur Bildung von in ihrer wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Bedeutung überragenden Direktionen kommt.³³ Die Organisationsgewalt des Regierungsrates bei der Direktionsgestaltung soll keine ständige Veränderung in der Verwaltungsstruktur bedeuten. Vielmehr

³² OG RR vom 6. Juni 2005, GS 172.1.

³³ Vgl. Antrag des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 14. Januar 2004 zum Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, Vorlage 4147, S. 39.

wird der Regierungsrat im Spannungsfeld von Flexibilität und Stabilität auch der Verlässlichkeit und Sicherheit schaffenden Aufgabe der Verwaltung Rechnung tragen.³⁴

Die vorgeschlagenen Kriterien entsprechen jenen, die auf Bundesebene den Bundesrat bei der Zuteilung von Ämtern zu den Departementen leiten sollen (Art. 43 Abs. 3 RVOG). Sie sollen das „Hervorbringen bzw. Garantieren einer effizienten, zeit- und sachgerechten, koordinierten und zielkonformen Regierungstätigkeit“ bezwecken.³⁵ Für die Gestaltung von ungefähr gleichbedeutenden und gleichbelasteten Direktionen ist auf die Gesamtheit der vier Kriterien abzustellen; keine brauchbaren Kriterien, für sich betrachtet, sind hingegen die Gesamtzahl der Beschäftigten einer Direktion, die Zahl der Ämter, oder die umgesetzten finanziellen Mittel.³⁶

Artikel 25

Entgegen der bisherigen Systematik soll zukünftig auf Gesetzesstufe auf die Bezeichnung der Direktionen und die damit inhärente Zuteilung von Kernaufgaben verzichtet werden. Vielmehr soll der Regierungsrat gemäss einem neu einzufügenden Abs. 2a die Bezeichnung der Direktionen durch Verordnung vornehmen. Diese neue Delegationsnorm wird mit jener des geltenden Absatzes 2 zusammengefasst. Die geltenden Absätze 2 und 3 werden in einem neuen Artikel 25a zusammengefasst, womit auch den Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern, Ziffer 2.1.2.3 (i.d.R. drei Absätze pro Artikel), entsprochen wird.

Artikel 25a (neu)

Der neu einzufügende Art. 25a enthält den unveränderten Wortlaut der bisherigen Absätze 2 und 3 des geltenden Artikels 25 betreffend die Organisation der Direktionen.

Artikel 25b (neu)

Der neu einzufügende Art. 25b enthält die bisher im aufzuhebenden Art. 34 enthaltenen Kernaufgaben der Staatskanzlei. Die Verschiebung drängt sich auf, da infolge der Aufhebung von Art. 27-33 der Zwischentitel „2.2.2 Direktionen und Staatskanzlei“ oder ein angepasster Zwischentitel „Staatskanzlei“ ansonsten Art. 34 als einzigen Artikel enthalten würde. Die neue Stellung als Art. 25b unter dem Zwischentitel „2. Verwaltung / 2.2. Zentralverwaltung / 2.2.1 Allgemeines“ zusammen mit den Bestimmungen zur Gliederung der Zentralverwaltung in sieben Direktionen (Art. 25), zur Organisation der Direktionen (Art. 25a) und zu den Generalsekretariaten (Art. 26) scheint systematisch sinnvoll.

Während die Aufgabenzuteilung an die Direktionen zukünftig nicht mehr im OrG, sondern auf Verordnungsstufe geschehen soll, wird für die Staatskanzlei die grobe Aufgabenumschreibung auf Gesetzesstufe beibehalten. Dies entspricht der Systematik der Vergleichskantone (vgl. oben Ziff. 5). Eine Verschiebung der Aufgabenzuteilung von Gesetzes- auf Verordnungsstufe rechtfertigt sich nur, wenn die fraglichen Aufgaben aufgrund neuer gesellschaftlicher Entwicklungen oder veränderter Bedürfnisse rasch neu zugeteilt werden sollen. Anders als bei den Aufgaben der Direktionen besteht bezüglich der gegenwärtig im Organisationsgesetz genannten Kernaufgaben der Staatskanzlei – politische Planung, politische Rechte, amtliche Veröffentlichung von Erlassen, Information der Öffentlichkeit, Sprachen, begleitende Rechtsetzung, Betreuung bernjurassischer Angelegenheiten, Gleichstellung von Mann und Frau, Archivierung – kein vergleichbares Bedürfnis nach flexibler Neuzuteilung. Hingegen ist denkbar, dass sich für die Staatskanzlei zukünftig neue Aufgabenfelder ergeben. Im Falle der Staatskanzlei ist das primäre Anliegen demnach nicht die Verschiebung ihrer Kernaufgaben, sondern die Möglichkeit zur Zuteilung neuer Aufgaben auf Verordnungsweg. Diesem Bedürf-

³⁴ Vgl. Botschaft RVOG, a.a.O., S. 1066.

³⁵ Botschaft RVOG, a.a.O., S. 1041.

³⁶ Botschaft RVOG, a.a.O., S. 1042.

nis wird durch die Einfügung des Art. 25b Abs. 2 OrG nachgekommen, nach welchem der Regierungsrat der Staatskanzlei durch Verordnung weitere Aufgaben übertragen kann.

Artikel 27 bis 33

Die Art. 27-33, welche in ihrem jeweiligen Absatztitel die Benennung der Direktionen und die Zuteilung von ausformulierten Aufgaben vornehmen, werden aufgehoben.

Artikel 34

Art. 34 wird aufgehoben, da sein unveränderter Wortlaut als neuer Art. 25a eingefügt wird. Der Zwischentitel „2.2.2 Direktionen und Staatskanzlei“ wird aufgehoben.

Artikel 36

Infolge der Bestimmung von Art. 25 Abs. 1a ist auf die namentliche Nennung der Finanzdirektion zu verzichten.

Übergangsbestimmungen

Es ist vorzusehen, dass der Regierungsrat innert zwei Jahren durch Verordnung die zur Umsetzung von Art. 25 Abs. 2a OrG nötigen formalen und redaktionellen Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen vornehmen wird. Namentlich werden bereits in Kraft stehende Aufgabenzuteilungen an namentlich bezeichnete Direktionen in Sachgesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen neu neutral zu formulieren sein („die zuständige Direktion“).

Zudem wird vorzusehen sein, dass die Aufgabenzuteilungen an die Direktionen, die Staatskanzlei, die Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationen sowie die Bezeichnungen dieser Organisationseinheiten nach den Ausführungsbestimmungen des OrG – namentlich den Organisationsverordnungen der Direktionen und der Staatskanzlei – abweichenden Aufgabenzuteilungen und Bezeichnungen nach anderen im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung geltenden Erlassen vorgehen.

Inkrafttreten

Das Inkrafttreten des revidierten OrG und der Organisationsverordnungen der Direktionen wird vom Regierungsrat bestimmt. Gegenwärtig ist die Inkraftsetzung per 1. Januar 2020 vorgesehen. Auf dieses Datum erfolgt die organisationsrechtliche Unterstellung der gemäss den Organisationsverordnungen von einem Direktionswechsel betroffenen Ämter und Dienststellen unter die neu zuständige Direktion. Hingegen ist damit zu rechnen, dass aufgrund der raschen Umsetzung der Direktionsreform der administrative Nachvollzug wie beispielsweise die entsprechenden Anpassungen im Budget, in den E-Mail-Adressen oder in der Zeiterfassung nicht bereits per 1. Januar 2020 umgesetzt sein werden.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 ist die Vorlage nicht ausdrücklich erwähnt. Es ergibt sich jedoch aus Art. 87 Abs. 2 KV, dass der Regierungsrat im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Verwaltungsorganisation bestimmt und für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit sorgt. Die Legislaturrichtlinien halten zudem fest, dass der Kanton Bern wirkungsvolle, qualitativ hochstehende und effiziente Dienstleitungen erbringt (Ziel 2). Eine gewisse Organisationsautonomie ermöglicht es dem Regierungsrat, seine Verwaltungsstrukturen entsprechend flexibel und zukunfts ausgerichtet zu organisieren.³⁷

³⁷ Vortrag KV, a.a.O., S. 113.

9. Finanzielle Auswirkungen

Bei den vorgeschlagenen Änderungen handelt es sich um Anpassungen der Verwaltungsorganisation, die nicht primär finanzielle Ziele verfolgen. Von einer verbesserten Verwaltungsstruktur ist indes langfristig eine wirtschaftlichere Verwaltungstätigkeit zu erwarten.

Die mit der Direktionsreform verbundenen Realisierungskosten werden in den Kostenblöcken Raum, Drucksachen, Internetauftritt, Informatik, Personalwesen und Finanzwesen anfallen. In der Phase II des Projektes UDR werden seit Herbst 2018 die tatsächlichen Kosten im Detail ermittelt und dann im Budgetprozess in den Voranschlag 2020 aufgenommen. Als gewichtigster Posten fallen die Kosten für die Anpassungen an die Fach- und Konzernapplikationen und die Grundversorgung an die neue Aufbauorganisation ins Gewicht. Hier muss mit einem Betrag in der Grössenordnung von CHF 2,5 Mio. gerechnet werden. Die Raumkosten werden sich hingegen in engen Grenzen halten, da viele der rund 300 von der Direktionsreform direkt Betroffenen ihre bisherigen Arbeitsplätze an den bisherigen Standorten behalten werden. Rund 20 Mitarbeitende werden aufgrund der Direktionsreform kurz oder mittelfristig neue Arbeitsplätze erhalten. Pro Kopf wird von einmaligen Umzugskosten in der Höhe von rund CHF 700, einmaligen Arbeitsplatzkosten (PC und Mobiliar) von rund CHF 6'800 und ICT-Erschliessungskosten von einmalig CHF 750 ausgegangen. Die jährlich wiederkehrenden Mietkosten betragen pro Kopf rund CHF 4'300. Ob solche anfallen werden, wird sich bei der konkreten Umsetzung in der Phase II zeigen.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Da es sich bei der nun beantragten fokussierten Direktionsreform um eine Aufgabenverschiebung unter einzelnen Direktionen handelt, ist kein Personalabbau mit der Umsetzung verbunden, da die Aufgaben von den Verwaltungseinheiten weiterhin wahrgenommen werden, nur teilweise unter dem Dach einer anderen Direktion.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden sind nicht zu erwarten. Infolge geänderter Zuständigkeiten der Direktionen können sich Wechsel bei den kantonalen Ansprechpartnern der Gemeinden ergeben.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind nicht zu erwarten.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Mit Beschluss vom 22. August 2018 (RRB 870/2018) hat der Regierungsrat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion ermächtigt, zur Gesetzesänderung eine Vernehmlassung durchzuführen. Der Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I wurde den Vernehmlassungsunterlagen beigelegt. Im Rahmen der Vernehmlassung, die vom 23. August 2018 bis zum 22. November 2018 dauerte, gingen von den angeschriebenen 77 Adressaten 43 Stellungnahmen ein. Davon stimmen 18 der Vorlage ohne Stellungnahme zu oder verzichten auf Bemerkungen.

Was die **Verschiebung der Kompetenz zur Zuteilung von Aufgaben an die Direktionen und deren Bezeichnung** angeht, so wurde diese in 18 Stellungnahmen kommentiert, wovon 14 die Kompetenzverschiebung begrüssen. Die glp Kanton Bern fordert einen Genehmigungsvorbehalt des Parlaments und die SVP Kanton Bern lehnt die Kompetenzverschiebung ganz ab. In zwei weiteren Stellungnahmen der FDP Kanton Bern resp. der BDP Kanton Bern wird dargelegt, es wäre bei Änderungen von Organisationsverordnungen sinnvoll, den Gros-

sen Rat frühzeitig mittels Vernehmlassungen einzubeziehen, resp. es seien häufige Wechsel der Zuständigkeiten der Direktionen zu vermeiden.

An der Kompetenzverschiebung wird aus den vorne dargestellten Gründen festgehalten. Auch einen Genehmigungsvorbehalt des Parlaments lehnt der Regierungsrat ab. Er würde den dargelegten Zielen der Vorlage entgegenstehen und wäre mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung schwer zu vereinbaren (Art. 88 Abs. 2 KV). Eine gewisse Mitsprache des Grossen Rates ist jedoch nach wie vor durch die Überweisung von Richtlinienmotionen gegeben. Auch steht es dem Regierungsrat offen, bei Bedarf auch zu Verordnungsänderungen Vernehmlassungen durchführen. Im Rahmen des Projektes UDR hat der Regierungsrat die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) jeweils über den Stand der Arbeiten informiert und wird dies in Zukunft bei Anpassungen von Organisationsverordnungen weiterhin so beibehalten und die SAK anhören.

Von der SVP Kanton Bern und der FDP Kanton Bern wurde kritisiert, dass die Direktionsreform nicht zum Anlass genommen worden sei, Regierung und Verwaltung schlanker, effizienter und kundenorientierter zu organisieren resp. eine **Aufgabenüberprüfung** durchzuführen. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass das Projekt UDR kein Aufgabenüberprüfungs- oder Effizienzsteigerungsprojekt ist, sondern eine Neuverteilung der Aufgaben unter den Direktionen, mit dem Ziel, eine ausgewogenere Verteilung unter den sieben Direktionen zu erreichen.

Die im Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I dargestellten **Direktionsbezeichnungen** werden von der SVP Kanton Bern und teilweise von der SP Kanton Bern und der glp Kanton Bern kritisiert. An den Bezeichnungen soll festgehalten werden. Die vorgeschlagenen Direktionsbezeichnungen widerspiegeln nach Ansicht des Regierungsrates bestmöglich die Kernaufgaben der Direktionen, ohne die nicht in der Bezeichnung geführten Themen damit abwerten zu wollen.

In den Stellungnahmen der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz, der Gemeinde Münsingen, der EVP Kanton Bern und der Grünen Kanton Bern wird der **Verzicht auf eine Aufteilung der GEF** hinterfragt resp. es wird gefordert, die Sozialhilfe und den Kindes- und Erwachsenenschutz in einer Direktion zusammenzuführen. Diese Fragen sind vom Regierungsrat intensiv diskutiert worden und der Verzicht auf eine Aufteilung der GEF, aber auch der Verzicht auf ein Zusammenführen von Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz sind wesentliche Elemente der vorgeschlagenen Direktionsreform, wie sie im Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I ausführlich dargestellt ist, und von welchen nicht abgewichen wird.

Der Kantonale Kies- und Betonverband fordert eine **Aufteilung des AWA und die Angliederung des Gewässerschutzes sowie des Archäologischen Dienstes an die neue Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion**, da es sich um Schutz- und Umweltthemen handle. Auf diese Forderungen wird nicht eingegangen, da die Zuweisung des AWA und des Archäologischen Dienstes im Rahmen von UDR diskutiert, aber verworfen wurde.

Der Kantonale Kies- und Betonverband sowie der Handels- und Industrieverein des Kantons Bern fordern die **Wiedereinführung der Kommission Abbau, Deponie, Transporte (ADT)**. Dieses Anliegen betrifft nicht die Direktions- und Verwaltungsorganisation, sondern die Zusammenarbeit auf operativer Ebene im Vollzug und insbesondere auch mit verwaltungsexternen Akteuren. Dieses Anliegen wird im Rahmen der Umsetzung der vom Grossen Rat am 22. November 2017 überwiesenen Planungserklärungen zum Vollzug des kantonalen Sachplans Abfall, Deponie, Transporte zu prüfen und weiterzubearbeiten sein.

Die SVP Kanton Bern fordert einen **Verzicht auf die Verschiebung des Amtes für Geoinformation** von der BVE in die zukünftige Direktion für Inneres und Justiz. Auf dieses Anliegen wird nicht eingegangen, da stichhaltige Gründe für diesen Transfer sprechen. Durch die Verschiebung des Amtes für Geoinformation können zahlreiche Synergien in der zukünftigen Di-

rektions für Inneres und Justiz unterstützt werden, insbesondere in der Zusammenarbeit mit dem Amt für Gemeinden und Raumplanung und den Grundbuchämtern (u.a. digitale Nutzungsplanung, ÖREB-Kataster, geografische Informationssysteme).

Der Conseil du Jura bernois und der Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne legen dar, dass auf Stufe der kantonalen Direktionen die spezifischen **Anliegen der frankophonen Minderheit** vertreten und die Zweisprachigkeit des Kantons gefördert werden müssen. Der Conseil du Jura bernois schlägt hierzu vor, jede Direktion sollte über einen französischsprachigen Stab verfügen, nach dem Beispiel der Conférence de coordination francophone COFRA der Erziehungsdirektion des Kantons Bern. Der Regierungsrat nimmt diesen Hinweis zur Kenntnis und weist darauf hin, dass die spezifischen Anliegen der frankophonen Minderheit sowie die Förderung der Zweisprachigkeit in allen Direktionen durch entsprechende Massnahmen und dafür verantwortlich bezeichnete Personen der Conférence des Relais francophones wahrgenommen werden.

Vonseiten des Vereins bernischer Tierärztinnen und Tierärzte sowie der Berner KMU wird gefordert, aus Gründen der Governance sei das **Veterinärwesen** in die neue Gesundheits- und Integrationsdirektion zu verschieben oder zumindest aus dem Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) herauszulösen. Die Verschiebung des Veterinärdienstes in eine andere Direktion wurde im Rahmen des Projekts UDR bereits früher geprüft und verworfen. Hingegen wurde nun zusätzlich die Frage der Herauslösung des Veterinärdienstes aus dem LANAT vertieft analysiert und entschieden, den Veterinärdienst per 1. Januar 2021 in ein eigenes Amt für Veterinärwesen innerhalb der neuen Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion zu überführen.

Die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn wie auch die Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern legen dar, die oder der **Beauftragte für kirchliche und religiöse Angelegenheiten** sei bei der zukünftigen Direktion für Inneres und Justiz anzusiedeln und sei als eine eigene, den Ämtern gleichgestellte Organisationseinheit zu führen. Hierzu kann klärend bemerkt werden, dass die entsprechende Organisationseinheit im vorgeschlagenen Reformmodell wie auch bisher administrativ dem Generalsekretariat der zukünftigen Direktion für Inneres und Justiz angegliedert ist, dass die oder der Beauftragte aber direkt der Direktionsleitung unterstellt ist.

In redaktioneller Hinsicht wird – nebst kleineren redaktionellen Anpassungen – beliebt gemacht, in Art. 21 Abs. 1 auf die Erwähnung der Staatskanzlei zu verzichten, da die Aufgaben der Staatskanzlei – anders als jene der Direktionen – auf Gesetzesstufe umschrieben verbleiben (Art. 25b Abs. 1) und mit dem neu einzufügenden Art. 25b Abs. 2 zudem vorgesehen ist, dass der Regierungsrat der Staatskanzlei durch Verordnung weitere Aufgaben übertragen kann. Auch wurde vorgeschlagen, Bst. b von Art. 21 Abs. 1a sei in zwei separate Buchstaben aufzuteilen. Der Erlass wurde entsprechend angepasst.

Schliesslich ist zu bemerken, dass in keiner Stellungnahme kommentiert oder kritisiert wurde, dass nur eine Lesung durchgeführt werden soll (vgl. unten Ziff. 14).

14. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Änderungen zuzustimmen. Dem Grossen Rat wird weiter beantragt, nur eine Lesung durchzuführen. Die Durchführung nur einer Lesung rechtfertigt sich dadurch, dass sich die Teilrevision des OrG inhaltlich in der Frage der Kompetenzverschiebung bei der Aufgabenzuteilung erschöpft. Zudem können mit einer möglichst raschen organisatorischen Umsetzung der Direktionsreform Unsicherheiten beim Personal und unklare Führungsverhältnisse vermieden werden.

Bern, 13. Februar 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Nachtrag

zum Vortrag des Regierungsrates vom 13. Februar 2019

zur Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)

Die ursprünglich vom Regierungsrat am 13. Februar 2019 zu Händen des Grossen Rates verabschiedete Vorlage zur Änderung des OrG sah im Kern vor, die Kompetenz zur Bezeichnung der Direktionen und zu deren Aufgabenzuteilung von der Legislative an die Exekutive zu übergeben.

Anlässlich der Sitzung der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) vom 1. April 2019 wurde die JGK von der SAK beauftragt, die nötigen rechtlichen Anpassungen zu zwei von der SAK vorgegebenen alternativen Regelungsvarianten auszuarbeiten, welche sie ergänzend zum Vorschlag des Regierungsrates am 29. April 2019 beraten wollte.

Diese zwei im Auftrag der SAK erarbeiteten Varianten beinhalteten zum einen die Verschiebung dieser Regelungsinhalte auf Verordnungsstufe unter dem Genehmigungsvorbehalt des Grossen Rates; zum anderen die Regelung der Kernaufgaben der Direktionen auf Dekretsstufe. Anlässlich der Sitzung vom 29. April 2019 beschloss die SAK, dem Grossen Rat die Dekretsvariante zu beantragen. Diese Regelungsvariante sieht konkret vor, die Zuteilung der Kernaufgaben an die Direktionen und an die Staatskanzlei sowie die Bezeichnung der Direktionen zwar aus dem OrG zu streichen, diese aber nicht auf Verordnungsstufe zu verschieben, sondern auf Dekretsebene zu regeln. Weiter wird von der SAK beantragt, Art. 21 Abs. 1a Bst. c OrG betreffend das Zuteilungskriterium der Belastung des Direktors oder der Direktorin zu streichen.

Es wurde an der Sitzung der SAK am 29. April 2019 deutlich, dass – sollte der Regierungsrat am ursprünglichen Antrag festhalten – hierzu im Parlament keine Mehrheit zu erwarten ist. Zudem hat die SAK angedeutet, dass in einem solchen Fall eine zweite Lesung im Grossen Rat wahrscheinlich wird, womit die Umsetzung der Direktionsreform per 1. Januar 2020 nicht mehr möglich wäre. Deshalb schliesst sich der Regierungsrat dem Antrag der SAK an.

Antrag des Regierungsrates:

Gemäss Antrag des Regierungsrates II.

Bern, 8. Mai 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Anträge des Regierungsrates und der Kommission

RRB Nr. 471

2017_03_JGK_Organisationsgesetz_OrG

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)			
	<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:</i>			
	I.			
	Der Erlass 152.01 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 20.06.1995 (Organisationsgesetz, OrG) (Stand 01.01.2019) wird wie folgt geändert:			
Art. 20 Organisation 4 Der Regierungsrat sorgt im Rahmen von Verfassung und Gesetz für eine zweckmässige Verwaltungsorganisation. Er passt sie veränderten Voraussetzungen an.				Art. 20 Abs. 4 (geändert) 4 Der Regierungsrat sorgt im Rahmen von Verfassung ~~und~~ <u>und</u> Gesetz <u>und</u> Dekret für eine zweckmässige Verwaltungsorganisation. Er passt sie veränderten Voraussetzungen an.

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
Art. 21 Aufgabenzuteilung ¹ Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen dieses Gesetzes durch Verordnung die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten.	Art. 21 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 2 (geändert) ¹ Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen dieses Gesetzes durch Verordnung die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten.	¹ Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen dieses Gesetzes durch Verordnung <u>Grosse Rat regelt in einem Dekret die Aufgaben Kernaufgaben</u> der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Ämter und <u>und</u> legt darin die Bezeichnungen der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten <u>Direktionen fest</u>. ^{1a} Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen des Dekrets nach Absatz 1 die Aufgaben der Staatskanzlei, der Direktionen sowie der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten.		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i> ^{1a} Er beachtet bei der Zuteilung von Zuständigkeitsbereichen und Aufgaben an die Direktionen insbesondere folgende Kriterien: a Zusammenhang der Aufgaben, b Zweckmässigkeit der Führung, c sachliche und politische Ausgewogenheit unter den Direktionen.

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
^{1a} Er beachtet bei der Zuteilung von Zuständigkeitsbereichen und Aufgaben an die Direktionen insbesondere folgende Kriterien: - a Zusammenhang der Aufgaben, - b Zweckmässigkeit der Führung, - c Belastung der Direktorin oder des Direktors, - d sachliche und politische Ausgewogenheit unter den Direktionen. ² Er kann die Zuweisung der einzelnen Aufgaben innerhalb der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten an das zuständige Mitglied des Regierungsrates (Direktorin, Direktor) übertragen.	^{1a} Er beachtet bei der Zuteilung von Zuständigkeitsbereichen und Aufgaben an die Direktionen insbesondere folgende Kriterien: - a Zusammenhang der Aufgaben, - b Zweckmässigkeit der Führung, - c Belastung der Direktorin oder des Direktors, - d sachliche und politische Ausgewogenheit unter den Direktionen. ² Er kann die ~~Zuweisung~~<u>Zuteilung</u> der einzelnen Aufgaben innerhalb der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten an das zuständige Mitglied des Regierungsrates (Direktorin, Direktor) übertragen.	^{1b} <u>Der Grosse Rat</u> beachtet bei der Zuteilung von Zuständigkeitsbereichen und Aufgaben an die Direktionen insbesondere folgende Kriterien: ~~e Belastung der Direktorin oder des Direktors,~~	^{1b} Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen des Dekrets nach Absatz 1 die Aufgaben der Staatskanzlei, der Direktionen sowie der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten. <i>Antrag Regierungsrat I</i>	^{1b} Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen des Dekrets nach Absatz 1 die Aufgaben der Staatskanzlei, der Direktionen sowie der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten. <i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
Art. 25 Gliederung	Art. 25 Abs. 2 (geändert), Abs. 2a (neu), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (aufgehoben) <u>Gliederung und Bezeichnung</u> (Überschrift geändert)			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
² Die Direktionen und die Staatskanzlei gliedern sich in Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten. Der Regierungsrat bezeichnet die Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten durch Verordnung. ³ Jede Direktion verfügt über ein Generalsekretariat. ⁴ Der Regierungsrat kann die nähere Organisation der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten an das zuständige Mitglied des Regierungsrates (Direktorin, Direktor) übertragen.	² Die Direktionen und die Staatskanzlei gliedern sich in Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten. ~~Der Regierungsrat bezeichnet die Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten durch Verordnung.~~ ^{2a} Der Regierungsrat bezeichnet die Direktionen sowie die Ämter und die ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten durch Verordnung. ³ Aufgehoben. ⁴ Aufgehoben.	^{2a} Der Regierungsrat bezeichnet die ~~Direktionen~~ sowie die Ämter und die ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten durch Verordnung.		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
	Art. 25a (neu) Direktionen ¹ Jede Direktion verfügt über ein Generalsekretariat. ² Der Regierungsrat kann die nähere Organisation der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten an das zuständige Mitglied des Regierungsrates (Direktorin, Direktor) übertragen.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 25b (neu) Staatskanzlei ¹ Die Staatskanzlei erfüllt die ihr zugeteilten Stabsfunktionen sowie Aufgaben auf den folgenden Gebieten: a. politische Planung, b. politische Rechte, c. amtliche Veröffentlichung von Erlassen, d. Information der Öffentlichkeit, e. Sprachen, f. begleitende Rechtsetzung, g. Betreuung bernjurassischer Angelegenheiten, h. Gleichstellung von Frau und Mann, i. Archivierung. ² Der Regierungsrat kann ihr durch Verordnung weitere Aufgaben übertragen.	<u>¹ Innerhalb der kantonalen Verwaltung hat die Staatskanzlei die gleiche Stellung wie eine Direktion.</u> ~~a. politische Planung,~~ ~~b. politische Rechte,~~ ~~c. amtliche Veröffentlichung von Erlassen,~~ ~~d. Information der Öffentlichkeit,~~ ~~e. Sprachen,~~ ~~f. begleitende Rechtsetzung,~~ ~~g. Betreuung bernjurassischer Angelegenheiten,~~ ~~h. Gleichstellung von Frau und Mann,~~ ~~i. Archivierung.~~ ~~² Der Regierungsrat kann ihr durch Verordnung weitere Aufgaben übertragen.~~		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i> <i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	³ Innerhalb der kantonalen Verwaltung hat die Staatskanzlei die gleiche Stellung wie eine Direktion.	~~³ Innerhalb der kantonalen Verwaltung hat die Staatskanzlei die gleiche Stellung wie eine Direktion.~~		Antrag Kommissionsmehrheit
2.2.2 Direktionen und Staatskanzlei	Titel nach Art. 26 2.2.2 (aufgehoben)			
Art. 27 Volkswirtschaftsdirektion ¹ Die Volkswirtschaftsdirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Entwicklung, des Arbeitsmarktes, der Landwirtschaft einschliesslich der Berufsbildung, des Veterinärwesens sowie der Forstwirtschaft, des Naturschutzes, der Fischerei, der Jagd und in weiteren Umweltbereichen.	Art. 27 Aufgehoben.			
Art. 28 Gesundheits- und Fürsorgedirektion ¹ Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der Gesundheit und Sozialhilfe, der Opferhilfe, der Integration der ausländischen Bevölkerung, der Heilmittel-, Betäubungsmittel-, Lebensmittel- und Giftgesetzgebung sowie in Umweltbereichen.	Art. 28 Aufgehoben.			
Art. 29 Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	Art. 29 Aufgehoben.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
¹ Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der Verfassungsgebung, der Gerichtsorganisation, der kirchlichen Angelegenheiten, des Gemeindewesens, der Raumplanung, der Baupolizei, des Kindes- und Erwachsenenschutzes, der Jugend- und Familienhilfe, der Verwaltungsrechtspflege, der beruflichen Vorsorge, des Notariats- und Anwaltswesens, der Stiftungsaufsicht und der kantonalen Sozialversicherung.				
Art. 30 Polizei- und Militärdirektion ¹ Die Polizei- und Militärdirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der polizeilichen Angelegenheiten, des Fahrzeugs- und Schiffsverkehrs, des Personenstands und des Bürgerrechtswesens, der Migration, des Justizvollzugs, des Militärs, des Bevölkerungs- und Zivilschutzes, der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie des Sports.	Art. 30 Aufgehoben.			
Art. 31 Finanzdirektion	Art. 31 Aufgehoben.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
¹ Die Finanzdirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet des Finanzhaushalts, des Personalwesens, des Steuerwesens, der Informatik und Kommunikation und der Organisationsentwicklung.				
Art. 32 Erziehungsdirektion ¹ Die Erziehungsdirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der Bildung und der Kultur.	Art. 32 Aufgehoben.			
Art. 33 Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion ¹ Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet des Bau- und Liegenschaftswesens, der Geoinformation und der Geodaten-Infrastruktur, des Strassen- und Wasserbaus, der Wassernutzung, des öffentlichen Verkehrs, der Energie, des Gewässerschutzes, des Abfalls, weiterer Umweltbereiche und der Umweltschutzkoordination.	Art. 33 Aufgehoben.			
Art. 34 Staatskanzlei	Art. 34 Aufgehoben.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
¹ Die Staatskanzlei erfüllt die ihr zugewiesenen Stabsfunktionen sowie Aufgaben auf dem Gebiet der politischen Planung, der politischen Rechte, der amtlichen Veröffentlichung von Erlassen, der Information der Öffentlichkeit, der Sprachen, der begleitenden Rechtsetzung, der Betreuung bernjurassischer Angelegenheiten, der Gleichstellung von Frau und Mann und der Archivierung. ² Innerhalb der kantonalen Verwaltung hat die Staatskanzlei die gleiche Stellung wie eine Direktion.				
Art. 36 Mitberichte ² Die Finanzdirektion nimmt nach Massgabe der Finanzhaushaltsgesetzgebung Stellung zu Geschäften, die den Finanzhaushalt betreffen.	Art. 36 Abs. 2 (geändert) ² Die ~~Finanzdirektion für die Finanzen~~ <u>zuständige Direktion</u> nimmt nach Massgabe der ~~Finanzhaushaltsgesetzgebung~~ <u>Finanzhaushaltsgesetzgebung</u> Stellung zu Geschäften, die den Finanzhaushalt betreffen.			
	Titel nach Art. 54 (neu) <i>T1 Übergangsbestimmung der Änderung vom ■■■</i>			
	Art. T1-1 (neu) Vorrang bei den Aufgabenzuteilungen und Bezeichnungen			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	¹ Aufgabenzuteilungen an die Direktionen, die Staatskanzlei, die Ämter und die ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten sowie Bezeichnungen dieser Organisationseinheiten nach den Ausführungsbestimmungen dieser Änderung gehen abweichenden Aufgabenzuteilungen und Bezeichnungen nach anderen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung geltenden Erlassen vor.			
	Art. T1-2 (neu) Gesetzestechnischer Nachvollzug ¹ Der Regierungsrat wird ermächtigt, innert zwei Jahren seit Inkrafttreten dieser Änderung durch Verordnung die formalen und redaktionellen Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen vorzunehmen, die als Folge von Artikel 25 Absatz 2a nötig sind.			Art. T1-2 (neu) Gesetzestechnischer Nachvollzug ¹ Der Regierungsrat wird ermächtigt, innert zwei Jahren seit Inkrafttreten dieser Änderung durch Verordnung die formalen und redaktionellen Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen vorzunehmen, die als Folge von Artikel 25 Absatz 2a nötig sind.
	II.			
	<i>Keine Änderung anderer Erlasse.</i>			
	III.			
	<i>Keine Aufhebungen.</i>			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	IV.			
	Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Dem Grossen Rat wird beantragt, nur eine Lesung durchzuführen.			
	Bern, 13. Februar 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer	Bern, 29. April 2019 Im Namen der Kommission Der Präsident: Jost		Bern, 8. Mai 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 017-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.32

Eingereicht am: 27.02.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Ja
Deputationsvorstoss: Ja
Eingereicht von: DEPU (Heyer, Perrefitte) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 447/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Moratorium bei der Schliessung von Poststellen im Kanton Bern

Der Regierungsrat wird beauftragt, mit Nachdruck beim Bund zu intervenieren, damit dieser die Post bei der Schliessung von Poststellen im Kanton Bern zu einem Moratorium zwingt, solange die 2018 von der Bundesversammlung überwiesene jurassische Standesinitiative nicht umgesetzt ist.

Begründung:

In den vergangenen Jahren sind mehrere Kantone an die Bundesversammlung gelangt, um eine Verbesserung der Qualität des Poststellennetzes und eine Stärkung der Rolle der Gemeindebehörden bei der geografischen Verteilung der Postämter zu verlangen.

Der Kanton Tessin hat am 15. Dezember 2016 bei der Bundesversammlung die Standesinitiative «Verbesserung des Poststellennetzes und Stärkung der Rolle der Gemeindebehörden bei der geografischen Verteilung der Postämter» eingereicht. Am 23. Februar 2017 nahm der Kanton Wallis den Wortlaut der Tessiner Standesinitiative auf und forderte die Bundesversammlung ebenfalls auf:

1. die einschlägigen Rechtsgrundlagen so zu ändern, dass die eidg. Postkommission (Post-Com), wenn sie im Rahmen des Verfahrens bei der Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur angerufen wird, nicht nur eine Empfehlung abgibt, sondern einen anfechtbaren formellen Beschluss fasst
2. dafür zu sorgen, dass auch die Bürgerinnen und Bürger berechtigt sind, eine Eingabe gegen die Schliessung einer Poststelle oder Postagentur an die PostCom zu richten, wenn sie dieselbe Zahl von Unterschriften gesammelt haben, die für eine Gemeindeinitiative erforderlich ist
3. eine grundsätzliche Diskussion über die Angemessenheit der in Artikel 33 VPG genannten Erreichbarkeitskriterien zu führen (namentlich über die 90-Prozent-Regel und über die Anforderung einer Poststelle pro Raumplanungsregion)
4. per Gesetz dafür zu sorgen, dass sowohl der Umfang als auch die Qualität des Dienstleistungsangebots der Postagenturen erhöht sowie das Ausbildungsniveau und die Arbeitsbedingungen der dortigen Mitarbeitenden verbessert werden

Am 4. Juli 2017 übernahm der Kanton Jura die Argumente der Kantone Wallis und Tessin und reichte bei der Bundesversammlung ebenfalls eine Standesinitiative ein, die zusätzlich einen Punkt 5 enthielt:

5. die Post zu verpflichten, Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen, damit auch die von der Schliessung von Poststellen betroffenen Gebiete die positiven Auswirkungen der Diversifikationsstrategie der Post zu spüren bekommen.

Am 28. Mai 2018 hat der Ständerat der jurassischen Standesinitiative mit 23 zu 14 Stimmen Folge gegeben. Am 15. Oktober 2018 hat die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats der Standesinitiative des Kantons Jura mit 15 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge gegeben.

Da die Post seit der Annahme dieser Standesinitiative auf eine Stellungnahme verzichtet hat und sie seit Oktober 2018 ihre Poststellenschliessungspolitik unbeirrt weiterführt (so wurde z. B. der Gemeinde Orvin Anfang 2019 von der Post mitgeteilt, dass sie die Poststelle in Orvin schliessen und durch einen Hausservice ersetzen werde; und die Gemeinde Crémines wurde informiert, dass ihre Poststelle am 25. Mai 2019 geschlossen werde), fordern wir den Regierungsrat auf, mit Nachdruck beim Bund zu intervenieren und bei den angekündigten oder geplanten Schliessungen von Poststellen im Kanton Bern ein Moratorium zu verlangen, das so lange gelten soll, bis die Standesinitiative in der Praxis umgesetzt ist.

Begründung der Dringlichkeit: Für die kommenden Monate sind im ganzen Kanton Bern Schliessungen von Postämtern angekündigt oder geplant.

Antwort des Regierungsrates:

Die Motion verlangt vom Regierungsrat eine Intervention beim Bund, damit dieser die Post zu einem Moratorium bei der Schliessung von Poststellen im Kanton Bern zwingt. Bis Mitte 2018 haben mehrere Kantone¹ Standesinitiativen beim Bund eingereicht im Zusammenhang mit der Schliessung von Poststellen und der Sicherstellung des Service public bei den postalischen Dienstleistungen. Der Standesinitiative des Kantons Jura wurde Folge gegeben, die Standesinitiativen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt und Genf wurden noch nicht behandelt (Stand 1. April 2019).

Die fortschreitende Digitalisierung wirkt sich spürbar auf den Postbereich aus. Die Schaltergeschäfte mit Briefen, Paketen sowie Ein- und Auszahlungen sind stark rückläufig. Um die langfristige Finanzierung der Grundversorgung sicherstellen zu können, entwickelt die Post ihr Netz seit Jahren weiter. Sie setzt insbesondere auf kostengünstigere Formate wie Agenturen. Diese Entwicklung findet in der Öffentlichkeit, bei den betroffenen Gemeinden und Kantonen breite Beachtung. Die Massnahmen werden kontrovers aufgenommen und haben neben den erwähnten Standesinitiativen auch zu Vorstössen in den eidgenössischen Räten geführt. Mit diesem Hintergrund hat das zuständige Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK im 2018 eine Revision der Postverordnung² an die Hand genommen. Präzisiert wurden die Kriterien für den Zugang zu postalischen Dienstleistungen (Artikel 33) sowie das Verfahren bei einer Verlegung oder Schliessung einer Poststelle oder Poststellenagentur (Artikel 34). Der Regierungsrat hat die Revision der Postverordnung in seiner Stellungnahme vom 22. August 2018 ausdrücklich unterstützt. Der Bundesrat hat die neuen Regelungen am 30. November 2018 genehmigt, die Revision ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

Eine gute Versorgung mit Dienstleistungen der Post ist für die Bevölkerung und die Wirtschaft des Kantons Bern wichtig. Deshalb sind die Versorgungsziele im kantonalen Richtplan definiert. Angestrebt wird eine bedarfsgerechte Versorgung mit Postdienstleistungen, die auf die Siedlungsentwicklung des Kantons abgestimmt ist. Zentral ist also ein gutes Angebot, das die unterschiedlichen Bedürfnisse der Bevölkerung und der Gemeinden abdeckt. Die Form des Angebots ist dagegen weniger wichtig. Ob die Dienstleistungen durch eine traditionelle Poststelle oder eine andere Zugangsmöglichkeit erbracht werden sollen, ist im Einzelfall zu beurteilen. Die Schliessung von traditionellen Poststellen bringt Nachteile mit sich. So steht jeweils ein eingeschränktes Angebot von Dienstleistungen zur Verfügung. Zudem gehen Arbeitsplätze verloren, die in den betroffenen Gemeinden oft wichtig sind. Die von der Post geplante Weiterentwicklung hat aber auch Vorteile. Neue Angebote wie Agenturen haben oft längere Öffnungszeiten. Postagenturen können zudem aus regionalpolitischer Sicht interessant sein, da sie die lokalen Detailhandelsgeschäfte stärken und so zu deren langfristigem Erhalt beitragen.

Im Kanton Bern führt die Post den Dialog über das Poststellennetz direkt mit den Planungsregionen, den Regionalkonferenzen sowie den Städten Bern, Biel und Thun. Dieses Vorgehen hat

¹ Kanton Tessin: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160320>;
Kanton Wallis: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170302>;
Kanton Jura: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170314>;
Kanton Solothurn: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20180315>;
Kanton Basel-Stadt: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20180314>;
Kanton Genf: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20180312>

² Postverordnung (VPG) vom 29. August 2012 (Stand am 1. Januar 2019)

sich angesichts der Grösse des Kantons Bern und der regional unterschiedlichen Bedürfnisse bewährt. Im Fokus steht dabei jeweils die optimale Versorgung mit Dienstleistungen der Post im Dialog mit allen Beteiligten.

Im Postgesetz und in der Postverordnung werden die Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs definiert. Der Bund sichert die Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs einerseits durch die gesetzlichen Aufträge und die strategischen Zielvorgaben, durch die Aufsicht der eidgenössischen Postkommission (PostCom) und des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) sowie durch seine Eigentümerschaft an der Schweizerischen Post (Der Bund hält 100% der Aktien). Hingegen nimmt der Bund über diesen Rahmen hinaus keinen Einfluss auf das operative Geschäft der Post. Eine Intervention des Kantons Bern beim Bund im Zusammenhang mit der Umwandlung von Poststellen ist nicht stufengerecht und nicht zielführend. Deshalb lehnt der Regierungsrat den Vorstoss ab.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 025-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.42

Eingereicht am: 01.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Abplanalp (Brienzwiler, SVP) (Sprecher/in)
Wandfluh (Kandergrund, SVP)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 491/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Punkte 1 und 2: Annahme als Postulat
Punkt 3: Ablehnung



Zusätzliche finanzielle Mittel für den Forstschutz im Bedarfsfall

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Bereitstellen von zusätzlichen finanziellen Mitteln für den Forstschutz 2019 im Bedarfsfall
2. Keine Aufgabe von Waldflächen im Käferbekämpfungsgebiet
3. Keine Aufgabe von Waldflächen ausserhalb des Käferbekämpfungsgebiets

Begründung:

Die Volkswirtschaftsdirektion hat neu Mittel bereitgestellt, um auch ausserhalb des Käferbekämpfungsgebiets den Borkenkäfer wirksam zu bekämpfen. Allerdings reichen diese Mittel nur aus, um die Überwachung und Organisation der Bekämpfungsmassnahmen zu decken. Im Falle einer heissen, trockenen Witterung ist es sehr wahrscheinlich, dass sich der Borkenkäfer (*Ips typographus*) so stark vermehrt, dass die Beiträge zur Bekämpfung nicht ausreichen. Dies gilt auch für das Käferbekämpfungsgebiet. Das Aufgeben von Flächen darf nicht die Lösung sein. Bei hohem Borkenkäferbefall wird der Holzmarkt überversorgt und das Holz kann nicht mehr kostendeckend unschädlich gemacht werden. Um die Fichtenbestände im ganzen Kanton Bern zu retten, und damit die Schutz- und Wirtschaftsfunktion der Wälder sicherzustellen, sind deshalb zusätzliche finanzielle Mittel für diesen Fall notwendig.

Begründung der Dringlichkeit: Im Falle einer Eskalation der Situation muss im Juni entschieden werden, mit welchen finanziellen Mitteln der Borkenkäfer im Sommer 2019 (Juni-Oktober) bekämpft wird.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen recht grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages und die Entscheid Verantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Regierungsrat ist sich der möglichen Folgen des trockenen Sommers 2018 für den Berner Wald bewusst. Der weitere Verlauf der Borkenkäferschäden hängt von der Witterung und den Bekämpfungsmassnahmen ab. Der Kanton verfügt über ein bewährtes, differenziertes Konzept, welches für 2019 ergänzt wurde.

Im Käferbekämpfungsgebiet werden die Forstschutzmassnahmen wie bisher umgesetzt. Als Käferbekämpfungsgebiet bezeichnet der Kanton Regionen, wo die Fichte natürlicherweise häufig vorkommt und die Schutzfunktion des Waldes gegen Naturgefahren gesichert werden muss. Aufgrund des damit verbundenen öffentlichen Interesses werden die Massnahmen im Käferbekämpfungsgebiet durch den Forstdienst angeordnet, verfügt und wenn nötig mit einer Ersatzvornahme durchgesetzt.

Die Fichte kommt aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung auch ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes häufig vor. Sie reagiert empfindlich auf Trockenheit, was einen Befall durch den Borkenkäfer begünstigt. Waldleistungen können dadurch beeinträchtigt werden, und es kommt zu wirtschaftlichen Schäden für die Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer. Die Volkswirtschaftsdirektion hat neu für 2019 auch ausserhalb des Käferbekämpfungsgebietes ein differenziertes Forstschutzprogramm eingeführt. Der Kanton will damit die Waldbesitzenden unterstützen, gemeinschaftlich Käferschäden zu bekämpfen und so die Nutz- und Erholungsfunktion des Waldes zu sichern. Das Programm sieht einen Flächenbeitrag für die intensive Überwachung grösserer nadelholzreicher Waldkomplexe sowie einen Bonus für den fach- und zeitgerechten Vollzug der nötigen Bekämpfungsmassnahmen gegen Borkenkäfer vor.

Erfahrungen zeigen, dass eine Massenvermehrung des Borkenkäfers, wie sie bei einem weiteren heissen und trockenen Sommer eintreten kann, die Kapazitäten von Wald- und Holzwirtschaft überfordern dürfte: Kann der Holzmarkt das Käferholz nicht mehr aufnehmen, müssen befallene Bäume „unschädlich“ gemacht werden, was sehr aufwändig ist und hohe Kosten verursachen würde. Selbst bei sehr grossem öffentlichem Mitteleinsatz kann die angestrebte Wirkung nicht garantiert werden, wenn die Massnahmen nicht mehr zeitgerecht ausgeführt werden können.

Bereits der Holzanfall der Winterstürme 2018 hat die aktuellen Grenzen der Leistungsfähigkeit aufgezeigt, was auch die Bedeutung der angestrebten strategischen und strukturellen Entwicklung der Wald- und Holzwirtschaft für den Kanton Bern unterstreicht. Zu den einzelnen Punkten der Motion nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung.

Zu Punkt 1:

Die aktualisierte Planung des Mitteleinsatzes im NFA-Programm Schutzwaldpflege, über das mit Beteiligung des Bundes auch der Forstschutz finanziert wird, geht für 2019 von einem mittelstar-

ken Schadenszenario aus. Der Mittelbedarf kann gedeckt werden, weil aus Kapazitätsgründen die planmässigen Massnahmen im Schutzwald reduziert werden müssen. Die Entwicklung der Schäden und die Erfolgsaussichten müssen laufend beurteilt werden. Bei ausserordentlich starkem Befall auf grosser Fläche würde auch mit zusätzlichen finanziellen Mitteln wenig erreicht (vgl. Punkte 2 und 3).

Zu Punkt 2:

Das Amt für Wald hat bereits vor einigen Jahren Kernzonen mit wichtigen Schutzwäldern sowie Sicherheitszonen um diese Kernzonen ausgeschieden. Wo die Schäden stark zunehmen, werden Massnahmen fallweise und unter Einbezug der sicherheitsverantwortlichen Stelle sowie der Waldbesitzenden auf diese Zonen konzentriert. Ohne diese Fokussierung würde die Erhaltung wichtiger Objektschutzwälder gefährdet: Die begrenzten Kapazitäten für das Aufrüsten und den Absatz des Holzes hätten zur Folge, dass Massnahmen überall, jedoch oft zu spät oder zu wenig konsequent ausgeführt würden.

Zu Punkt 3:

Das Forstschutzprogramm 2019 unterstützt die Waldbesitzenden zur gemeinschaftlichen Überwachung der Wälder und Käferbekämpfung. Die Beiträge werden pauschal ausgerichtet. Bei einer sehr starken Käfervermehrung entscheiden die Waldbesitzenden selbst, ob sie die Bekämpfung überall weiterführen können und wollen. Der Kanton wird den pauschalen Beitrag für die zeit- und fachgerechte Bekämpfung nur dort ausrichten können, wo diese bis zum Ende der Vegetationsperiode auch tatsächlich erfolgt. Das neue Forstschutzprogramm soll für das laufende Jahr planmässig umgesetzt und per Ende 2019 evaluiert werden. Auf dieser Grundlage wird zu entscheiden sein, ob und mit welchen Anpassungen das Programm in den Folgejahren weitergeführt werden soll.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Entwicklung der Situation laufend beurteilt werden soll. Vom Grundsatz, bei sehr starker Zunahme von Borkenkäferschäden den Einsatz der Mittel auf wichtige Zonen zu fokussieren, soll nicht abgewichen werden. Der Regierungsrat ist aber bereit, die Punkte 1 und 2 der Motion als Postulat entgegenzunehmen und bei einer mässigen Zunahme Anpassungen am Konzept vorzunehmen, sofern diese erfolgsversprechend sind. Punkt 3 lehnt der Regierungsrat aus den genannten Gründen ab.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 024-2019
Vorstossart: Postulat
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.41

Eingereicht am: 01.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Riem (Iffwil, BDP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 449/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**



Neubeurteilung des Forstschutzprogramms im Falle einer Eskalation der Borkenkäferschäden

Der Regierungsrat wird gebeten,

1. das Forstschutzprogramm 2019 sofort zu überprüfen und neu zu beurteilen, falls im Laufe des Sommers die Borkenkäferschäden massiv zunehmen oder gar ausser Kontrolle geraten.
2. rechtzeitig zusätzliche und wirkungsvolle Massnahmen zu prüfen, auch ausserhalb des Schutzwaldes.

Begründung:

Aufgrund der bereits hohen Ausgangspopulation des Borkenkäfers ist bei heisser und trockener Witterung im Sommer 2019 mit einer Eskalation der Borkenkäferschäden zu rechnen. Wenn dieser Fall eintritt, ist der Kanton Bern mit dem neuen Forstschutzprogramm 2019 nur ungenügend auf die bevorstehenden Herausforderungen vorbereitet. Die bereits heute stark reduzierten Fichtenbestände im Mittelland dürfen nicht aufgegeben werden. Sie sind für die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung von grosser Bedeutung.

Begründung der Dringlichkeit: Das Postulat bezieht sich auf das Forstschutzprogramm 2019. Im Juni muss entschieden werden, welche Massnahmen im Falle sich stark vermehrender Borkenkäferpopulationen getroffen werden. Diese müssen von Juni bis Oktober 2019 ausgeführt werden.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist sich der möglichen Folgen des trockenen Sommers 2018 für den Berner Wald bewusst. Der Kanton verfügt über ein bewährtes, differenziertes Konzept für die so genannten Käferbekämpfungsgebiete. Als Käferbekämpfungsgebiet bezeichnet der Kanton Regionen, wo die Fichte natürlicherweise häufig vorkommt und die Schutzfunktion des Waldes gegen Naturgefahren gesichert werden muss.

Zur Ergänzung hat die Volkswirtschaftsdirektion neu für 2019 auch ausserhalb des Käferbekämpfungsgebietes ein differenziertes Forstschutzprogramm eingeführt. Dies schafft auch für tiefere Lagen gute Voraussetzungen, damit Waldbesitzerinnen und Waldbesitzer fichtenreiche Waldbestände vor einer Massenvermehrung schützen können. Der Kanton will damit die Waldbesitzenden unterstützen, Käferschäden gemeinschaftlich zu bekämpfen und so die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung zu sichern. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass dafür ein grosses Engagement der Waldbesitzerinnen und Waldbesitzer erforderlich ist.

Die Bedeutung der Fichte wird nicht bestritten, sie soll an geeigneten Lagen und hinsichtlich des Klimawandels mit angepasster waldbaulicher Behandlung weiterhin eine wichtige Rolle spielen können.

Zu den einzelnen Punkten der Motion nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

Zu Punkt 1:

Das neue Forstschutzprogramm wird für das laufende Jahr planmässig umgesetzt und per Ende 2019 evaluiert. Auf dieser Grundlage wird entschieden, ob und mit welchen Anpassungen das Programm in den Folgejahren weitergeführt werden soll.

Zu Punkt 2:

Der Erfolg von Massnahmen hängt von der Witterung und der Leistungsfähigkeit der Wald- und Holzwirtschaft ab. Das Forstschutzprogramm 2019 unterstützt die Waldbesitzenden bei der gemeinschaftlichen Überwachung der Wälder zur Käferbekämpfung. Die Beiträge werden pauschal ausgerichtet. Bei einer sehr starken Käfervermehrung entscheiden die Waldbesitzenden selbst, ob sie die Bekämpfung überall weiterführen können und wollen. Das Amt für Wald steht mit den Akteuren der Branche in Kontakt.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Entwicklung der Situation laufend beurteilt werden soll. Die Punkte 1 und 2 werden vom Regierungsrat entgegengenommen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 035-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.53

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Fuhrer-Wyss (Burgistein, SP) (Sprecher/in)
Baumann (Suberg, Grüne)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 448/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Biolandbau als Voraussetzung bei der Pacht Ausschreibung Hondrich

Der Regierungsrat wird beauftragt, in der Pacht Ausschreibung des Landwirtschaftsbetriebs Hondrich die biologische Bewirtschaftung als Voraussetzung aufzunehmen.

Begründung:

Der Gutsbetrieb Hondrich des Inforamas ist seit dem Jahr 2000 verpachtet. Auf Grund einer eingehenden politischen Diskussion wurde damals entschieden, den Gutsbetrieb nach den Richtlinien von Bio Suisse zu bewirtschaften. Der Biolandbau war also als Bedingung für die Verpachtung klar festgelegt.

Leider hat sich der Pächter entschieden, auf Ende 2015 aus dem Biolandbau auszusteigen. (Ein parlamentarischer Vorstoss mit der Forderung, dass der Gutsbetrieb Hondrich weiterhin biologisch bewirtschaftet werden muss, wurde dann knapp abgelehnt).

In der Medienmitteilung vom 14. Januar 2019 wurde informiert, dass sich Pächter Christian Berger entschieden hat, seinen Pachtvertrag mit dem Kanton Bern nicht zu verlängern und die Bewirtschaftung des Landwirtschaftsbetriebs Hofstatt Hondrich auf Ende Dezember 2020 aufzugeben.

Der Landwirtschaftsbetrieb soll im Sommer 2019 öffentlich zur Pacht ausgeschrieben werden.

Die Berner Volkswirtschaftsdirektion hat 2016 eine Bio-Offensive gestartet. Das Ziel: Die Berner Landwirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit weiterzuentwickeln. In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 wird die Bio-Offensive als Ziel aufgenommen (Ziel 5.2 Bio-Offensive).

2017 zählte der Kanton Bern mit einem Anteil von 11,7 Prozent 1173 Bio-Betriebe. Das ist deutlich weniger als im nationalen Durchschnitt von 13,6 Prozent.

Für eine erfolgreiche Bio-Offensive braucht es Vorbilder. Gerade für kleinere Landwirtschaftsbetriebe und Betriebe im Berggebiet ist der biologische Landbau eine ideale Weiterentwicklungsmöglichkeit hin zu mehr Qualität und Wertschöpfung. Mit der Neuverpachtung des Gutsbetriebs Hondrich ist der ideale Zeitpunkt da, die biologische Bewirtschaftung als Bedingung und Voraussetzung festzulegen. Der biologische Landbau bietet den Landwirtinnen und Landwirten eine gute Zukunftsperspektive. Dies einerseits aufgrund der wachsenden Marktanteile für biologische Produkte, andererseits aufgrund der dringend benötigten Lösungsansätze für aktuelle Herausforderungen wie den Klimawandel oder auch die Tiergesundheit. Der Hondrich als Ausbildungszentrum muss hier Antworten liefern und neue, nachhaltige Lösungen bieten und vorleben. Die biologische Bewirtschaftung des Gutsbetriebs ist daher auch eine Frage der Glaubwürdigkeit und der Qualität der landwirtschaftlichen Ausbildung im Kanton Bern.

Begründung der Dringlichkeit: Die Ausschreibung der Pacht soll im Sommer 2019 vorgenommen werden.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats (Richtlinienmotion). Es geht dabei um Fragen des Vollzugs der landwirtschaftlichen Bildung, die in einem Pacht- und Verwaltungsvertrag geregelt sind. Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Wie in der Begründung zur Motion bereits dargelegt, sind die ehemaligen Gutsbetriebe des INFORAMA seit dem Jahr 2000 verpachtet. Aufgrund einer eingehenden politischen Diskussion wurde damals entschieden, den Pachtbetrieb des INFORAMA Berner Oberland auf dem Hondrich nach den Richtlinien des biologischen Landbaus bewirtschaften zu lassen. Im Jahre 2009 erfuhr der Pachtbetrieb Hondrich einen Pächterwechsel. Die neue Pächterschaft verpflichtete sich, die geltenden Bewirtschaftungsbedingungen zu übernehmen. Vor dem Hintergrund der Möglichkeit, dass der Pächter im Rahmen einer Betriebsgemeinschaft ein neues Ökonomiegebäude erstellen wollte und sich dadurch grössere Investitionen in den bestehenden Stall auf dem Hondrich vermeiden liessen, und angesichts des Umstands, dass der damalige parlamentarische Vorstoss zur Beibehaltung der Bio-Anforderungen vom Grossen Rat knapp abgelehnt wurde, wurde Ende 2015 die Verpflichtung zur Erfüllung der Bio-Anforderungen aus der Leistungsvereinbarung zwischen INFORAMA und der Pächterschaft gestrichen.

Mit der Kündigung der Pacht per Ende 2020 stellt sich nun erneut die Frage der künftigen Ausrichtung und Bewirtschaftung. Der Pachtbetrieb Hondrich ist mit knapp 10 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche unterdurchschnittlich gross und somit nur mit starker Diversifizierung, Erwerbskombination oder zusätzlichen Landflächen wirtschaftlich und existenzfähig. Zudem muss der Betrieb auch inskünftig für die landwirtschaftliche Bildung, Beratung und Weiterbildung diverse Anforde-

rungen erfüllen, die im Pachtvertrag und in der künftigen Leistungsvereinbarung zu regeln sein werden.

Das Kompetenzzentrum für die Alp- und Berglandwirtschaft soll durch einen attraktiven und innovativen Pachtbetrieb gestärkt werden. Deshalb sollen die Ausschreibungsunterlagen derart offen gestaltet werden, dass eine möglichst grosse Anzahl von Bewerbungen mit vielfältigen, attraktiven und innovativen Betriebskonzepten resultiert. Dies wird eine bestmögliche Auswahl der künftigen Pächterschaft ermöglichen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass mit der Neuausschreibung des Pachtbetriebs eine Signalwirkung verbunden werden kann. In den Regierungsrichtlinien 2019-2022 hat der Regierungsrat die Strategie verankert, dass der Kanton gute Rahmenbedingungen für Zukunftstechnologien und die nachhaltige Entwicklung schafft (Ziel 5). Mit der Fortsetzung der Berner Bio-Offensive bis ins Jahr 2025 (Projekt 5.2) will die Regierung das Ziel erreichen, mittelfristig einen bedeutenden Anteil der höheren Wertschöpfung im Biomarkt im Kanton Bern zu sichern.

Dieses Ziel soll auch bei der Neuverpachtung des Pachtbetriebs Hondrich angepeilt werden. Mögliche kreative Bewerbungen, welche sich nicht kurzfristig in einer Bio-Bewirtschaftung umsetzen lassen, sollen trotzdem nicht zwingend ausgeschlossen werden. Daher beabsichtigt der Regierungsrat die Bio-Bewirtschaftung nicht als zwingende Voraussetzung, sondern als gewichtetes Bewertungskriterium bei der Auswahl der Bewerbungen zu definieren. Die Ausschreibung soll mit der Bemerkung "Bewirtschaftung nach biologischen Richtlinien erwünscht" erfolgen.

In diesem Sinne befürwortet der Regierungsrat die Annahme als Postulat.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 211-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.577

Eingereicht am: 10.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Stocker (Biel/Bienne, glp) (Sprecher/in)
Baumann (Suberg, Grüne)
Weitere Unterschriften: 1

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 229/2019 vom 06. März 2019
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Risikominimierung und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln

Neben dem laufenden Berner Pflanzenschutzprojekt, das auf einer freiwilligen Teilnahme der Landwirtschaftsbetriebe beruht, braucht es zwingend verbindliche Massnahmen. Der Regierungsrat wird aufgefordert, den Aktionsplan zur Risikominimierung und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln des Bundesrates im Kanton Bern so umzusetzen, dass die folgenden Ziele umfassend und rechtzeitig erreicht werden:

1. Übernahme der Reduktionsziele inkl. Zeitplan des Bundes
2. Definition von verbindlichen Massnahmen zur termingerechten Erreichung dieser Ziele
3. Gewinnung der relevanten Stakeholder für die Umsetzung des Programms
4. Verbesserung der Information über die Möglichkeiten zur Reduktion und Vermeidung von Pflanzenschutzmitteln
5. Sicherstellung der unabhängigen Aus- und Weiterbildung sowie Beratung von beruflichen Anwenderinnen und Anwendern
6. Einführung einer Erfolgskontrolle des Programms

Begründung:

In der Schweiz kommt nach wie vor eine Vielzahl von Pflanzenschutzmitteln zur Anwendung. Die Substanzen wirken nicht nur auf Schädlinge, sondern haben auch negative Auswirkungen auf Nützlinge wie Bienen, auf Gewässer- und Bodenorganismen sowie auf den Menschen. Die Sorge der Bevölkerung wächst und ist mit zwei eingereichten nationalen Bürgerinitiativen im Bereich Pestizide klar belegt.

Mit dem NAP definierte der Bundesrat im vergangenen Herbst acht Leitziele und zwölf Zwischenziele für eine Risikoreduktion des Pestizideinsatzes in der Schweiz. Um diese Ziele zu erreichen, wurden gut 50 Massnahmen in den drei Bereichen Risiken, Anwendungen und begleitende Instrumente ausgearbeitet. Gemäss Bundesrat wurden die Massnahmen des NAP «so ausgestaltet, dass der Zusatzaufwand für die Kantone möglichst klein ist». Lediglich der Aufbau einer unabhängigen Aus- und Weiterbildung sowie Beratung der beruflichen Anwenderinnen und Anwender dürfte ressourcenintensiv sein. Dafür soll der Kanton die Zusammenarbeit mit dem Bund und mit anderen Kantonen suchen. An der Finanzierung dieses Aufbaus soll sich der Bund angemessen beteiligen.

Der Bund hat diesen Sommer kommuniziert, dass der Verkauf von Pestiziden seit 2008 nahezu unverändert hoch ist.¹ Ende August 2018 musste auch der Berner Regierungsrat kommunizieren, dass Messungen des kantonalen Gewässer- und Bodenschutzlabor zeigen, dass kleinere Gewässer zum Teil stark mit Pflanzenschutzmittel belastet sind.² Offenbar reichen die heutigen Massnahmen also nicht aus.

Das ist nicht nur ökologisch problematisch, sondern hat auch Konsequenzen für unser Trinkwasser. Die hohe Belastung hat die im April 2017 erschienene Studie der Eidgenössischen Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Eawag) erneut bestätigt.³ Schweizer Kleingewässer weisen eine Vielzahl von Herbiziden, Fungiziden und Insektiziden in zu hohen Konzentrationen auf. Sowohl die geltenden als auch die zukünftigen ökotoxikologischen Grenzwerte wurden in keinem der untersuchten Gewässer eingehalten. Es ist offensichtlich, dass ein akuter Handlungsbedarf besteht. Um die nötige Senkung der Risiken zu erreichen, muss vor allem bei der Landwirtschaftspolitik angesetzt werden.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages. Die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Bundesrat hat am 6. September 2017 den Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln verabschiedet. Die Risiken sollen halbiert und Alternativen zum chemischen Pflanzenschutz gefördert werden. Gestützt auf eine umfassende Risikoanalyse hat der Bundesrat im nationalen Aktionsplan Pflanzenschutzmittel (NAP) für die Bereiche Mensch, Umwelt und Kulturen 8 langfristige Leitziele mit 12 konkreten Zwischenzielen sowie rund 50 Massnahmen zur Zielerreichung definiert.

¹ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-71672.html>

² https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2018/08/20180829_1427_gewaesser_sind_belastetkantondlandwirtschaftsuchernachalternat

³ <https://www.eawag.ch/de/news-agenda/news-plattform/news/news/anhaltend-hohe-pestizidbelastung-in-kleinen-baechen>

Bei den Massnahmen wird unterschieden zwischen neuen, auszubauenden und zu prüfenden Massnahmen. Gemäss Bundesrat unterliegt der Aktionsplan Pflanzenschutzmittel einem iterativen und dynamischen Prozess: Die Umsetzung der Massnahmen und die Zielerreichung werden regelmässig überprüft; gegebenenfalls werden die Ziele und Massnahmen ergänzt oder angepasst. Die Berichterstattung und Evaluierung des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel erfolgt durch den Bundesrat. Das Bundesamt für Landwirtschaft erstellt zusammen mit anderen Ämtern und Agroscope bis Ende 2023 einen ersten Evaluationsbericht. Soweit die Kantone bei der Umsetzung der Massnahmen beteiligt sind, ist auch deren Mitarbeit erforderlich.

Die meisten Massnahmen, die im nationalen Aktionsplan Pflanzenschutzmittel definiert sind, liegen im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Einige Massnahmen, vor allem im Bereich Aus- und Weiterbildung, Beratung sowie Gewässerschutz gehören ins Aufgabengebiet der Kantone. Mit dem am 1. Januar 2017 gestarteten Berner Pflanzenschutzprojekt, einem Ressourcenprojekt nach Art. 77a und 77b des eidg. Landwirtschaftsgesetzes, setzt der Kanton Bern bereits einige Massnahmen des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel proaktiv um. Das Berner Pflanzenschutzprojekt unterliegt einem Wirkungsmonitoring und wird wissenschaftlich begleitet. Erkenntnisse daraus werden einerseits in die Evaluation des nationalen Aktionsplans Pflanzenschutzmittel einfließen und andererseits eine Grundlage bilden für die kantonale Umsetzung des Aktionsplans, vor allem in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Beratung sowie Gewässerschutz.

Die Motionäre fordern den Regierungsrat auf, den nationalen Aktionsplan Pflanzenschutzmittel im Kanton Bern derart umzusetzen, dass sechs Ziele umfassend und rechtzeitig erreicht werden. Der Regierungsrat nimmt zu diesen Anliegen der Motionäre wie folgt Stellung:

Zu Ziel 1 und 2

Der Regierungsrat unterstützt das Oberziel des nationalen Aktionsplans, die heutigen Risiken von Pflanzenschutzmitteln zu halbieren und die Pflanzenschutzmittel nachhaltiger anzuwenden. Der Kanton Bern ist auch bereit, einen aktiven Beitrag zur Zielerreichung zu leisten, was er mit dem umfassenden und breit beachteten Berner Pflanzenschutzprojekt deutlich zum Ausdruck bringt. Weil die Ziele, Massnahmen und Termine im Aktionsplan Pflanzenschutzmittel aber einem breit abgestimmten Netzwerk der nationalen Akteure entsprechen und einem iterativen Prozess unterliegen, ist ein paralleler kantonaler Aktionsplan weder zielführend noch zweckmässig.

Zu Ziel 3 und 4

Mit dem Berner Pflanzenschutzprojekt, das vom kantonalen Amt für Landwirtschaft und Natur sowie vom Berner Bauern Verband getragen wird und dessen Finanzierung der Grosse Rat anlässlich der Junisession 2016 beschlossen hat, hat der Kanton Bern schon vor der bundesrätlichen Verabschiedung des nationalen Aktionsplans wesentlich dazu beigetragen, dass ein umweltgerechterer Pflanzenschutz zu einem breit debattierten und lösungsorientierten Thema wurde. Bereits heute wird mit den relevanten Stakeholdern wie Berner Bauern Verband, Fenaco und diversen Branchen (Gemüse, Kartoffeln, Zuckerrüben, usw.) eng zusammengearbeitet. Im Zuge des Berner Pflanzenschutzprojekts wurde im kantonalen Verbund auch die Information über Möglichkeiten zur Reduktion und Vermeidung von Pflanzenschutzmitteln wesentlich ausgebaut.

Zu Ziel 5

Im nationalen Aktionsplan wird eine Weiterbildungspflicht für die berufliche Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (Massnahme 6.3.1.1), ein Ausbau der öffentlichen Beratung (Massnahme 6.3.1.2) sowie eine Verstärkung der Kenntnisse über den Umgang mit Pflanzenschutzmitteln in der beruflichen Grundbildung und in der höheren Berufsbildung (Massnahme 6.3.1.3) vorgeschlagen. Im Kanton Bern werden diese Aufgabenbereiche vor allem durch das Amt für Landwirtschaft und Natur (INFORAMA, Fachstelle Pflanzenschutz) wahrgenommen. Ein Ausbau dieser wirkungsvollen Tätigkeiten wäre grundsätzlich erwünscht, ist aber aus Ressourcengründen nur in engen Grenzen möglich.

Zu Ziel 6

Die Evaluierung des nationalen Aktionsplans Pflanzenschutzmittel erfolgt durch den Bundesrat, basierend auf Analysen der zuständigen Bundesämter und von Agroscope. Ein erster Evaluationsbericht wird 2023 vorliegen. Es wäre weder sinnvoll noch ressourcenmässig machbar, dass der Kanton Bern eine eigene Erfolgskontrolle des Aktionsplans vornimmt. Was dem Kanton Bern bzw. der Trägerschaft jedoch vertragsmässig obliegt, ist ein Monitoring und eine wissenschaftliche Begleitung des Berner Pflanzenschutzprojekts. Darüber hat er dem Bundesamt für Landwirtschaft regelmässig Bericht zu erstatten.

Der Kanton Bern hat am nationalen Aktionsplan Pflanzenschutzmittel aktiv mitgearbeitet. Der Regierungsrat unterstützt Inhalt und Zielsetzungen des Aktionsplans und ist bestrebt, die dem Kanton zugewiesenen Aufgaben zielgerichtet im Rahmen seiner ressourcenbezogenen Möglichkeiten zu erfüllen. Mit dem Berner Pflanzenschutzprojekt unternimmt der Kanton Bern bereits viel im Sinne des Aktionsplans, was auch Beachtung und positive Anerkennung über die Kantonsgrenze hinaus findet. Aus Sicht des Regierungsrates macht es keinen Sinn und es wäre auch ineffizient, wenn der Kanton mit viel Aufwand eine integrale, kantonseigene Umsetzung im Sinne der Motionäre anstreben würde. Die Stärke eines nationalen Aktionsplans liegt ja gerade darin, eine globale Problematik im Verbund und Kompetenznetzwerk anzugehen. Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat, vorliegende Motion abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat



**Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)
Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum
Asylgesetz (EG AIG und AsylG)**

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Polizei- und Militärdirektion

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
1. Zusammenfassung	4
1.1 Wesentliche Vereinfachung der Organisation und Reduktion der Schnittstellen	4
1.2 Neues Integrationsmodell mit Fokus auf rasche Integration in den Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung	4
1.3 Intensivierung der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Freiwilligen	6
1.4 Einbezug von Gemeinden und Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter insbesondere bei der Unterbringung	6
1.5 Transparenter Kostenausweis und hohe Sensibilisierung auf Kosteneffizienz	6
1.6 Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)	7
2. Auftrag des Regierungsrats und Eckpunkte der Gesamtstrategie	7
2.1 Planungserklärungen des Grossen Rats	8
2.2 Erledigung von politischen Vorstössen	9
3. Grundzüge der Neuregelung	11
3.1 Vereinfachung der Strukturen und Verantwortlichkeiten im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich	11
3.2 Rasche Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung	11
3.3 Unterbringung der Asylsuchenden, VA und FL mit Unterstützung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie der Gemeinden	11
3.4 Kostenprimat	12
4. Erläuterungen zu den Artikeln	12
4.1 Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)	12
4.2 Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) / Neu: Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)	46
5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	58
6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	59
7. Finanzielle Auswirkungen	59
8. Personelle und organisatorische Auswirkungen	60
9. Auswirkungen auf die Gemeinden	60
10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	61
11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	61
11.1 Gesamtbeurteilung der Vorlage	61
11.2 Einzelne Themenbereiche	61
12. Antrag	62

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) und zum Ein-
führungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG
und AsylG; BSG 122.20; Totalrevision)**

Abkürzungsverzeichnis

EFB	Einkommensfreibetrag
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
FL	Flüchtlinge
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
ICT	Informations- und Telekommunikationstechnologien
ISDS-Konzept	Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KKF	Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen
MIP	Amt für Migration und Personenstand
MoZu	Motivationszulage
NA-BE	Projekt „Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern
POM	Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SIL	Situationsbedingte Leistungen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
UM	Unbegleitete Minderjährige
VA	Vorläufig Aufgenommene

Erlasse

AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
AsylV 2	Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2; AsylV 2; SR 142.312)
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20)
BGIAA	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51)
EG AuG und AsylG	Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20)
EV AuG und AsylG	Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)
FILAG	Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)
FK	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge, auch als Genfer Flüchtlingskonvention (FK); für die Schweiz seit dem 21. April 1955 verbindlich (SR SR 0.142.30)
FLG	Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
GG	Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)
GSOG	Gesetz vom 11.06.2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1)
ISDS-DV	Direktionsverordnung vom 3. Januar 2011 über Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS-DV; BSG 152.040.2)
KBZG	Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1)
KDSG	Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04)
KV	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
KVV	Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102)
PG	Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01)
SHG	Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

StBG	Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung; StPO; SR 312.0)
VIntA	Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205)
VRPG	Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)
VSG	Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)
VZAE	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201)

Quellen

Umfassende Bezeichnung	Im Text verwendete Kurzform
„Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern“, vom Regierungsrat mit RRB 907/2016 vom 17. August 2016 genehmigt	Gesamtstrategie
„Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich“, vom Regierungsrat mit RRB 725/2017 am 5. Juli 2017 verabschiedet	Detailkonzeption
Kantonales Integrationsprogramm (KIP) 2018 – 2021 vom 27. Juni 2017, vom Regierungsrat mit RRB 750/2017 vom 5. Juli 2017 genehmigt	KIP
Vortrag des Regierungsrates vom 17. August 2016 an den Grossen Rat zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG); Geschäftsnummer 2015.POM.63	Vortrag Änderung EG AuG und AsylG 2016

1. Zusammenfassung

Mit der Kenntnisnahme der «Gesamtstrategie zum Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern» hat der Grosse Rat am 23. November 2016 folgende Stossrichtungen festgelegt: rasche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen, konsequenter Wegweisungsvollzug, schwankungstaugliche Unterbringungslösung und regional ausgeglichene Verteilung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich¹.

Die zentralen Elemente und wesentlichen Änderungen gegenüber dem heutigen System lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1.1 Wesentliche Vereinfachung der Organisation und Reduktion der Schnittstellen

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) ist zuständig für alle Belange der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe während der gesamten Dauer der Kantonszugehörigkeit. Auf operativer Ebene sollen die Aufgaben der Unterbringung, Sozialhilfe und Integration an fünf regionale Partner delegiert werden, welche in der Praxis eng mit den Regierungsstatthalterämtern zusammenarbeiten. Im Vergleich zum heutigen System wird damit die Zahl der Vertragspartner und Schnittstellen wesentlich reduziert. Die regionalen Partner sind verantwortlich für die Erreichung der operativen Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übrigen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF verfügen die regionalen Partner über einen weitreichenden unternehmerischen Handlungsspielraum. Sie entscheiden im gewährten Kompetenzbereich über das In- oder Outsourcing von Aufgaben, über die Zusammenarbeit mit Drittpartnern und über die konkrete Umsetzung ihrer Informations- und Koordinationsaufgaben. Die **strategische** Steuerung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling über die Zielerreichung und Leistungserfüllung der regionalen Partner verbleiben bei der GEF.

Die Polizei- und Militärdirektion (POM) konzentriert sich auf den konsequenten und raschen Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden. Sie fördert die rasche, selbstständige Ausreise einerseits durch eine systematische Rückkehrberatung. Andererseits beschränkt sich die Nothilfe auf das verfassungsmässige Minimum und die Nothilfebeziehenden werden in separaten Rückkehrzentren untergebracht. Die Rückkehrzentren werden neu durch den Migrationsdienst (MIP) selbst betrieben, was einen direkten Durchgriff erlaubt und bei zwangsweisen Rückführungen die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei vereinfacht.

1.2 Neues Integrationsmodell mit Fokus auf rasche Integration in den Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung

Die Integration von vorläufig Aufgenommenen (VA) und Flüchtlingen (FL) erfolgt nach einem neu erarbeiteten Integrationsmodell mit folgenden Kernpunkten:

- Die VA / FL sind verpflichtet, mit einer aktiven Grundhaltung die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen rasch zu erwerben.
- Bei Erwachsenen steht die möglichst rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Zentrum, dies mit einer ergänzenden Förderung während der Erwerbstätigkeit. Bei jungen Erwachsenen (15 – 25 Jahre) steht der Erwerb der (schulischen) Grundkompetenzen² und das Erlernen einer der Amtssprachen im Vordergrund, damit sie möglichst rasch Zugang zu den Regelstrukturen der Berufs- oder Mittelschulbildung (Lehrstelle, Fachmittelschule, Gymnasium) haben.
- Ab dem Sprachniveau A1 nach „Gemeinsamen Europäischem Referenzrahmen für Sprachen (GER)“³ orientiert sich die weitergehende Sprachförderung am individuellen

¹ Vgl. die dazugehörigen Unterlagen des Grossen Rates unter <https://bit.ly/2H2elum>

² Beim Volksschulunterricht ist die Volksschulgesetzgebung massgebend.

³ Das Niveau A1 wird nach GER wie folgt umschrieben: „A1 – Anfänger: Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen –

Bedarf, der vom beruflichen Umfeld und der wirtschaftlichen Situation des VA / FL abhängt. Wird die Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder eine berufliche Ausbildung angestrebt – was die Regel sein soll, wird der Erwerb eines Sprachdiploms A2 durch den Kanton finanziell unterstützt und eine Förderung bis zum Niveau B2 ist im Bedarfsfall möglich. Das Sprachniveau A1 für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge wurde in Übereinstimmung mit der „Integrationsagenda Schweiz“⁴ (IAS), dem Kantonalen Integrationsprogramm (KIP) und der Teilrevision SHG⁵ festgelegt. Das Ziel der Integrationsagenda zur Sprachförderung setzt ebenfalls das Sprachniveau A1 für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge voraus (IAS, S. 4), ebenso das KIP, in welchem beim Spracherwerb als Mindestziel für alle das Sprachniveau A1 definiert wurde (KIP, S. 11). Ferner wurde in der Teilrevision SHG das Sprachniveau A1 als Sanktionslevel festgelegt. Künftig werden alle Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs das A1-Sprachdiplom dank der finanziellen Unterstützung des Kantons erwerben können, was eine deutliche Ausweitung der Leistungen darstellt. Die weitergehende Sprachförderung ab A1 ist beispielsweise bei einer Person angezeigt, die arbeitsmarktfähig ist und deren Chance auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt erhöht wird, wenn sie ihre Sprachkenntnisse verbessert (A2). Im Bedarfsfall kann bei dieser Person eine Förderung bis B2 stattfinden (Erhöhung der Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt).

- Die Fallführung wird nach dem Grundsatz « Fordern und Fördern » intensiviert, indem die regionalen Partner die VA / FL über den Integrationsprozess mit Zielvereinbarung, Standortbestimmung und Vermittlung von Integrationsangeboten begleiten, soweit dies der Integrationsstand noch erfordert.
- Die regionalen Partner tragen die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess der VA / FL.
- Die Anreize zur raschen Integration werden verstärkt, indem die Sozialhilfe und die Form der Unterbringung vom Integrationsstand abhängen.

Am 30. April 2018 hat der Bundesrat der „Integrationsagenda Schweiz“ zugestimmt. Damit wird der Bund den Kantonen ab Mai 2019 deutlich mehr Mittel als bisher zur Verfügung stellen für die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Dies steht aber unter der Bedingung, dass der Kanton ein Konzept zur Umsetzung einreicht, welches sich an einem vorgegebenen Integrationsprozess orientiert. Das oben skizzierte Integrationsmodell entspricht dieser Vorgabe.

Das Ziel der Integrationsagenda ist grundsätzlich, mit den Integrationsmassnahmen früher einzusetzen und sie zu intensivieren, um so wenn immer möglich die Integration in den Arbeitsmarkt und die Ablösung von der Sozialhilfe zu erreichen.

Im Rahmen der Integrationsagenda werden den Kantonen fünf verbindliche Wirkungsziele vorgegeben, welche auch in der Umsetzung des vorliegenden Gesetzes relevant sein werden:

1. VA / FL erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
2. 80% der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.

z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.“ (Quelle: <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/>)

⁴ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html und <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf>

⁵ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

3. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA / FL im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.
4. Sieben Jahre nach Einreise sind die Hälfte aller erwachsenen VA / FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.
5. Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Die Zielsetzungen, welche die GEF den regionalen Partnern setzt, werden zumindest diesen Wirkungszielen entsprechen. Ambitioniertere und zusätzliche Zielsetzungen sind allerdings möglich. Auch wird sich der Prozess der Integrationsförderung grundsätzlich an den Vorgaben der Integrationsagenda orientieren.

1.3 Intensivierung der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Freiwilligen

Der regionale Partner hat aktiv für die Vernetzung mit der Wirtschaft zu sorgen und zu gewährleisten, dass für integrationsbereite Unternehmen seiner Region ein einziger Ansprechpartner für alle Belange zur Verfügung steht. Der Kanton schafft innerkantonal günstige Voraussetzungen für eine rasche berufliche Integration und setzt sich auf Bundes- und interkantonaler Ebene für verbesserte Rahmenbedingungen zur Förderung der beruflichen Integration ein.

Die Freiwilligenarbeit ist in allen Bereichen der Integration (Spracherwerb, Arbeit, Freizeit, soziales Umfeld) zu stärken. Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit und unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist.

1.4 Einbezug von Gemeinden und Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter insbesondere bei der Unterbringung

Die GEF ist für die Standortplanung der Kollektivunterkünfte zuständig. Den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern kommt dabei eine wichtige, koordinierende Funktion zu. In angespannten Lagen werden sie ermächtigt, die Gemeinden zur Bereitstellung von Unterkünften zu verpflichten. Entsprechend wichtig sind die Information und der Einbezug der Gemeinden, was im Rahmen des 3-Stufen-Modells (normale Lage, angespannte Lage, Notlage; vgl. dazu die Ausführungen zu den Art. 29 bis 31) explizit und bereits ab der ersten Stufe vorgesehen ist.

1.5 Transparenter Kostenausweis und hohe Sensibilisierung auf Kosteneffizienz

Mit einer Gesamtrechnung weist der Kanton seine Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich und den damit einhergehenden Aufwand sowie die resultierenden Nettokosten für den Kanton nach Abzug der verschiedenen Bundesabteilungen transparent aus. Auf Basis von Modellrechnungen wurden die Kosten für die zahlreichen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich umfassend ermittelt. Um nur die Veränderungen infolge von Massnahmen von NA-BE auszuweisen, wurde sowohl im heutigen als auch im zukünftigen System die Umsetzung der Asylgesetzrevision auf Bundesebene, die im Frühjahr 2019 in Kraft treten wird, bereits berücksichtigt. Für den Kanton Bern ist bei schweizweit 24'000⁶ Asylgesuchen jährlich und der heutigen Zusammensetzung der Asylgesuche mit rund 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden in laufenden Asylverfahren, rund 1'100 vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sowie rund 1'900 Ausreisepflichtigen jährlich zu rechnen.

Aufgrund der Modellrechnungen kann davon ausgegangen werden, dass die Bruttokosten für die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch die Neustrukturierung im Kanton Bern von rund 179 Mio. CHF auf rund 172 Mio. CHF jährlich zurückgehen werden.

⁶ Für die Modellrechnungen wurde von dieser Anzahl der Asylgesuche in der Schweiz für ein Jahr ausgegangen, weil dies in etwa der langjährige Durchschnitt ist und weil der Bund diese Zahl auch bei der Planung der Neustrukturierung auf Bundesebene verwendet hat. In einzelnen Jahren kann die Zahl deutlich höher oder deutlich tiefer sein.

Hinzu kommen Kosten der Regelstrukturen (insbesondere Volksschul- und Berufsschulbildung) von knapp 60 Mio. CHF. Diesen Bruttokosten stehen Pauschalbeiträge des Bundes von gut 130 Mio. CHF gegenüber. Dem Kanton Bern verbleiben somit für die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich Nettokosten in der Höhe von ca. 40 Mio. CHF bzw. inkl. der weiteren Aufgaben der Regelstrukturen von rund 99 Mio. CHF. Insgesamt wird damit gerechnet, dass sich mit der Neustrukturierung Effizienzgewinne von jährlich rund 7 Mio. CHF erreichen lassen.

Die Modellrechnungen schliessen die neuen Informationen noch nicht ein, welche seit dem 30. April 2018 mit der Integrationsagenda vorliegen (vgl. 1.2.), denn die konkrete Umsetzung und die Verteilung der zusätzlichen Mittel ist kantonsintern bisher noch nicht diskutiert worden. Ab Mai 2019 steigen die Beiträge des Bundes für die Integration deutlich an, so dass aus der Sicht des Kantons die Nettokosten tendenziell tiefer ausfallen dürften als oben ausgeführt.

Ziel des Projektes Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern ist es zudem, die Nettokosten des Kantons für das Asyl- und Flüchtlingswesen sowie die Folgekosten für die Sozialhilfe mittel- und langfristig weiter zu senken: Der Kanton strebt einerseits an, mit den dargelegten organisatorischen Verbesserungen und einer Weiterentwicklung der Integrationsförderung die Erwerbsquote von VA / FL massgeblich zu erhöhen und damit langfristig sowohl für den Kanton wie auch die Gemeinden Einsparungen bei den Sozialhilfekosten zu erzielen. Andererseits wird das ganze Asyl- und Flüchtlingswesen auf die Bedeutung der Kosteneffizienz sensibilisiert. Im Integrationsbereich wird der Kanton durch ein verbessertes Controlling genauere Informationen zur Effizienz von Integrationsanbietern und Wirksamkeit von einzelnen Integrationsmassnahmen erhalten und für die kontinuierliche Kostenoptimierung einsetzen können. Die regionalen Partner werden soweit sinnvoll mit Pauschalen für die Integrationsförderung und Unterbringung sowie klaren Leistungszielen ausgestattet. Im Bereich der Nothilfe wird eine Leistungserbringung durch das MIP erfolgen, wodurch Kosten gesenkt werden können.

1.6 Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) ⁷

Im EG AuG und AsylG waren bisher die Grundsätze zur Asylsozialhilfe und zur Nothilfe geregelt. Die Asylsozialhilfe wird nun Gegenstand im SAFG, weshalb die entsprechenden Bestimmungen im EG AuG und AsylG aufzuheben sind. Zudem bedarf die Regelung der Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende wegen der Neugestaltung der Schnittstellen einer grundlegenden Überarbeitung.

Die Neustrukturierung des Asylbereichs wird zum Anlass genommen, um weitere Punkte neu zu regeln, die keinen Zusammenhang mit der Neustrukturierung haben. Insgesamt ergibt sich dadurch der Bedarf nach einer Totalrevision des EG AuG und AsylG.

Diese wird aufgrund des sehr engen Sachzusammenhanges zeitgleich mit dem neuen SAFG vorgelegt.

2. Auftrag des Regierungsrats und Eckpunkte der Gesamtstrategie

Der Kanton Bern will seinen Asyl- und Flüchtlingsbereich an die beschlossene Neustrukturierung auf Bundesebene anpassen und damit die Chancen der beschleunigten Asylverfahren nutzen, die 2019 auf nationaler Ebene eingeführt werden. Um dies zu erreichen, hatte der Regierungsrat einen entsprechenden Projektauftrag zur Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs erteilt (Projekt NA-BE)⁸. In einer ersten Phase wurde die Gesamtstrategie

⁷ Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG); BSG 122.20)

⁸ RRB 1100/2015 vom 9. September 2015

entwickelt.⁹ Der Regierungsrat setzte sich mit dieser Strategie zum Ziel, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit früh einsetzenden und gezielten Integrationsmassnahmen besser zu integrieren. Personen mit negativem Asylentscheid sollen hingegen rascher die Schweiz verlassen. Wichtig ist die Verbesserung der Schwankungstauglichkeit im Unterbringungsbereich durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regierungsstatthalterämtern und den Gemeinden. Angestrebt wird zudem eine ausgeglichene regionale Verteilung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs. Der Grosse Rat hat die Strategie am 23. November 2016 mit Planungserklärungen zur Kenntnis genommen (vgl. folgenden Abschnitt 2.1).

In enger Zusammenarbeit zwischen den hauptbetroffenen Direktionen, der GEF sowie der POM, und unter Einbezug der Erziehungsdirektion (ERZ) wurde erstmalig eine Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich erarbeitet. Die Neuorganisation mit dem Fokus "Integration von Beginn an durch die GEF und rascher und konsequenter Vollzug durch die POM" ist mit einem Zuständigkeitswechsel verbunden. Die GEF wird nicht nur für die Gewährung der Sozialhilfe für Flüchtlinge, sondern neu auch für Asylsuchende im erweiterten Verfahren und für vorläufig Aufgenommene zuständig sein. Die POM wird sich in Zukunft auf den Vollzug von Wegweisungen sowie auf die Ausrichtung von Nothilfe konzentrieren.

2.1 Planungserklärungen des Grossen Rats

Der Grosse Rat hat am 23. November 2016 von der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich Kenntnis genommen und die Planungserklärungen gemäss folgender Übersicht verabschiedet.¹⁰

<i>Ziffer</i>	<i>Text</i>
1	<i>Allgemeines</i>
1.1.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Ergebnisse der laufenden Pilotprojekte in die weiteren Arbeiten einfließen.
1.2.	Bis zur Gesetzesrevision informiert der Regierungsrat die zuständigen Kommissionen über die Umsetzungskonzepte bei den wesentlichen inhaltlichen Meilensteinen.
1.3.	Der Regierungsrat führt im Vortrag zum Gesetzesentwurf die mit der Strategie verbundenen Risiken transparent auf und benennt entsprechende Lösungsansätze.
2	<i>Organisatorisches, Zuständigkeiten</i>
2.1.	Der Regierungsrat definiert im Gesetzesentwurf klare Zuständigkeiten und möglichst wenige Schnittstellen zwischen den Akteuren und baut Doppelspurigkeiten ab.
2.2.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass das Potenzial der Zivilgesellschaft (Freiwillige und Organisationen) besser genutzt werden kann.
3	<i>Integration</i>
3.1.	Der Regierungsrat konkretisiert auf geeigneter Ebene die Integrationsmassnahmen.
3.2.	Der Regierungsrat legt im Gesetzesentwurf die Wirkungsziele für die sprachlichen, sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen für alle Personen und Institutio-

⁹ RRB 907/2016 vom 17. August 2016 / Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern, Strategie basierend auf der Stossrichtung Integration von Beginn an und konsequenter und rascher Wegweisungsvollzug gemäss RRB 1100/2015 vom 9. September 2015; vgl. <https://bit.ly/2HpYt3X>

¹⁰ Vgl. die entsprechenden Dokumente unter: <https://bit.ly/2H2elum>

	nen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs fest.
3.3.	Der Regierungsrat prüft bei den weiteren Arbeiten das Bündner Modell und übernimmt ggf. Elemente davon.
3.4.	Der Regierungsrat legt auf geeigneter Ebene fest, dass das Nichteinhalten der Integrationsvereinbarungen sanktioniert wird.
3.5.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Erwerbsquote um mehr als 5% steigt, sofern an den vorgesehenen Integrationsmassnahmen festgehalten wird.
3.6.	Der Regierungsrat sorgt für die Förderung niederschwelliger Arbeitsintegrationsmassnahmen.
3.7.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Wirtschaft angemessen in die Integrationsprozesse eingebunden wird.
4	<i>Kosten</i>
4.1.	Der Regierungsrat weist im Vortrag zu den Gesetzesänderungen die Gesamtkosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs und der Neustrukturierung transparent und konkret aus. Ziel der Massnahmen ist, dass die Bundespauschale die Kosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs deckt. Falls die Kosten die Bundesbeiträge übersteigen, sind die Abweichungen zu begründen.

In der Detailkonzeption zur Umsetzung der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern¹¹ wurden die Planungserklärungen des Grossen Rates berücksichtigt. Unter Ziffer 1.2 der Detailkonzeption wird einlässlich dargelegt, wie diese umgesetzt werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt die Detailkonzeption um.

2.2 Erledigung von politischen Vorstössen

Die folgenden, vom Grossen Rat überwiesenen, parlamentarischen Vorstösse enthalten Anliegen, die mit der Schaffung des vorliegenden Gesetzesentwurfs bearbeitet wurden:

<i>Geschäftstyp</i>	<i>Geschäftstitel</i>
Motion 059-2015 Sancar (Bern, Grüne)	„Die Integration der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt lohnt sich für alle“
Motion 101-2015 Seiler (Trubschachen, Grüne), Brönnimann (Mittelhäusern, glp), Brunner (Hinterkappelen, SP)	„Dringender Handlungsbedarf in der Asyl- und Integrationspolitik“
Motion 152-2015 Mühlheim (Bern, glp), Herren-Brauen (Rosshäusern, BDP), Linder (Bern, Grüne), Müller (Orvin, SVP), Müller (Bern, FDP), Streit-Stettler (Bern, EVP)	„Die schnell ansteigende Zahl der UMA verlangt schnelle und unorthodoxe Entscheide!“
Motion 220-2015 Brunner (Hinterkappelen, SP), Zybach (Spiez, SP), Zäch	„Anreizsystem für Gemeinden, die Flüchtlinge aufnehmen“

¹¹ RRB 725/2017 vom 5. Juli 2017 / „Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich“

(Burgdorf, SP)	
Motion 222-2015 Brunner (Hinterkappelen, SP), Zybach (Spiez, SP), Zäch (Burgdorf, SP)	„Neue Lösungsansätze zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Gemeinden des Kantons Bern“
Motion 010-2016 Brunner (Hinterkappelen, SP), Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, SP), Zybach (Spiez, SP)	„Rechtliche Grundlage für Motivationsbatzen schaffen“
Motion 040-2016 Mühlheim (Bern, glp), Müller (Bern, FDP), Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP), Schwarz (Adelboden, EDU), Müller (Orvin, SVP)	„Voraussicht ist besser als hektisches Agieren unter Zeitdruck, auch im Asylwesen!“
Motion 056-2016 Müller Mathias (Orvin, SVP)	„Wirtschaftliche Integration durch obligatorischen Spracherwerb“
Motion 165-2016 Sicherheitskommission (SiK), Wenger (Spiez, EVP), Müller (Bern, FDP)	„Vereinfachungen für die Unterbringung von Kindern bei Gastfamilien“
Motion 174-2016 Linder (Bern, Grüne), Mühlheim (Bern, glp), Streit-Stettler (Bern, EVP), Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP), Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP), von Greyerz (Bern, SP)	„Deutschunterricht für schulpflichtige Asylsuchende: Kanton Bern muss die Kräfte der freiwilligen Organisationen abholen und unterstützen“
Postulat 235-2016 Dunning (Biel/Bienne, SP), Bernasconi (Malleray, SP), Gasser (Bévilard, PSA)	„Ausländerinnen und Ausländer sollen Amtssprachen besser lernen können“
Motion 022-2017 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP), Müller (Orvin, SVP), Klopfenstein (Zweisimmen, FDP), Knutti (Weissenburg, SVP), Gschwend-Pieren (Lyssach, SVP)	„Arbeits- und Wohnintegration für Asylsuchende mit Status B“

3. Grundzüge der Neuregelung

Basis für die Neuregelung sind die in der Gesamtstrategie und der Detailkonzeption festgelegten Stossrichtungen der raschen Integration, des konsequenten Wegweisungsvollzugs, der Schwankungstauglichkeit und der regional ausgeglichenen Verteilung. Für die Umsetzung dieser Stossrichtungen sind folgende Eckwerte zentral:

3.1 Vereinfachung der Strukturen und Verantwortlichkeiten im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich

- Die GEF ist zuständig für alle Belange der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe während der Dauer der Kantonszugehörigkeit. Es ist vorgesehen, dass sie fünf regionale Partner mit der operativen Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben in den Bereichen Integration, Sozialhilfe und Unterbringung beauftragt. Die regionalen Partner tragen die Verantwortung für die Erreichung der Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF wird ihnen der volle unternehmerische Handlungsspielraum gewährt. Die strategische Steuerung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling über die Zielerreichung und Leistungserfüllung der regionalen Partner obliegt der GEF.
- Die POM konzentriert sich auf den konsequenten und raschen Vollzug von Wegweisungen aufgrund diesbezüglicher rechtskräftiger Entscheide. Die rasche, selbstständige Ausreise wird durch die Rückkehrberatung gefördert und mit einer Unterbringung von Nothilfebeziehenden in separaten durch den Migrationsdienst geführten Rückkehrzentren unterstützt. Soweit nötig und sinnvoll wird die Ausreise mit Zwangsmassnahmen durchgesetzt. Die Nothilfe beschränkt sich auf das verfassungsrechtliche Minimum.

3.2 Rasche Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung

- Die VA / FL sind mit einer aktiven Grundhaltung gefordert, die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Berufsausbildung befähigen, rasch zu erwerben.
- Die regionalen Partner begleiten die VA / FL mit einer aktiven Fallführung nach dem Grundsatz «Fordern und Fördern» über den gesamten Integrationsprozess und vermitteln Integrationsangebote (Sprachkurse, Qualifizierungsmassnahmen usw.) soweit dies erforderlich ist.
- Der Vernetzung mit der Wirtschaft kommt bei der Arbeitsvermittlung eine bedeutende Rolle zu. Entsprechend setzt der Kanton Anreize für integrationsbereite Unternehmen. Mit dem regionalen Partner wird ein einziger Ansprechpartner definiert, um praktische Probleme rasch lösen zu können.
- Die Freiwilligenarbeit nimmt eine wichtige ergänzende Funktion für die gesamte Integration wahr. Sie wird von den regionalen Partnern durch eine möglichst unkomplizierte Handhabung gefördert.
- Die Höhe der Sozialhilfe und die Form der Unterbringung sind abhängig von den erreichten Integrationszielen.
- Durch die raschere Integration wird angestrebt, dass die Anzahl von VA / FL, die beim Übergang in die Gemeindezuständigkeit noch Sozialhilfe beziehen, möglichst geringgehalten wird.

3.3 Unterbringung der Asylsuchenden, VA und FL mit Unterstützung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie der Gemeinden

- Die GEF ist für die Standortplanung der Kollektivunterkünfte zuständig. Kosteneffizienz und Arbeitsmarktintegration stehen dabei im Vordergrund, unter Wahrung einer regional möglichst gleichmässigen Verteilung der Asylsuchenden, VA und FL.
- Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie die Gemeinden sind zur Sicherstellung einer geordneten Unterbringung von Anfang an miteinbezogen. Bei

einer angespannten Lage werden die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ermächtigt, die Gemeinden zur Bereitstellung von Unterkünften zu verpflichten. In einer Notlage wird das Kantonale Führungsorgan unterstützend eingesetzt (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 31).

3.4 Kostenprimat

- Sämtliche Ausgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich unterstehen einer strengen Kostenkontrolle. Ziel ist, die Ausgaben möglichst gering zu halten. Soweit die Bundesabgeltungen nicht für eine volle Kostendeckung ausreichen, wird dies ausgewiesen und begründet.
- Im Integrationsbereich müssen (vorübergehende) Mehrausgaben durch eine raschere und verbesserte Integration begründbar sein, die mittel- und langfristig zu einer Entlastung bei den Sozialhilfekosten führt. Die Effizienz und Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen ist zu erhöhen, um die anvisierte Erhöhung der Erwerbsquote um 5 Prozentpunkte und eine tiefere Sozialhilfequote möglichst kostengünstig zu erreichen.

4. Erläuterungen zu den Artikeln

4.1 Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)

Kapitel 1: Allgemeines

Artikel 1 (Zweck)

Im Zweckartikel ist in konzentrierter Form zusammengefasst, welche Ziele der Kanton Bern mit der Neustrukturierung des Asylwesens verfolgt. Die Verbesserung der beruflichen, sprachlichen und sozialen Integration ist ein Hauptanliegen des Projekts NA-BE und der Integrationsagenda Schweiz, wobei der Fokus in erster Linie auf der beruflichen, in zweiter Linie auf der sprachlichen und letztlich auf der sozialen Integration liegt. Die Förderung der Integration von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zielt darauf ab, die Menschen in den ersten Arbeitsmarkt und zur finanziellen Selbstständigkeit zu führen. Damit trägt sie zur Senkung der aktuellen und zur Vermeidung späterer Sozialhilfekosten bei.

Artikel 2 (Gegenstand)

Absatz 1: Die Aufzählung der Personenkategorien, deren Sozialhilfe sich nach den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes richtet, ist inhaltlich sinngemäss aus dem bisherigen Artikel 3 Absatz 1 EG AuG und AsylG sowie aus dem bisherigen Artikel 46b SHG übernommen worden.

Das vorliegende Gesetz ist auch auf Flüchtlinge (anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge), Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose anwendbar.

- Personen im laufenden Asylverfahren sind Personen, die sich nach Artikel 42 AsylG¹² bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz aufhalten dürfen.
- Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sind Personen, denen nach Artikel 4 AsylG in der Schweiz vorübergehender Schutz gewährt wird.
- Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sind Personen, bei denen der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren nicht aufgehoben hat und die eine Aufenthaltsbewilligung des Kantons erhalten haben (Art. 74 Abs. 2 AsylG).
- Vorläufig aufgenommene Personen sind Personen, bei denen das Staatssekretariat für Migration nach Artikel 83 Absatz 1 AIG¹³ eine vorläufige Aufnahme verfügt hat, weil

¹² Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

¹³ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20)

der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist.

- Flüchtlinge sind Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft besitzen und denen Asyl gewährt wird (Art. 3 und 49 AsylG).
- Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nach Artikel 3 AsylG besitzen, bei denen aber ein Asylausschlussgrund nach den Artikeln 53 und 54 AsylG vorliegt und die vom Staatssekretariat für Migration nach Artikel 83 Absatz 8 AIG vorläufig aufgenommen worden sind.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben gestützt auf die Bundesgesetzgebung¹⁴ sowie gestützt auf die von der Schweiz ratifizierte Flüchtlingskonvention¹⁵ Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe. Anerkannte Staatenlose haben gestützt auf das entsprechende UNO-Übereinkommen¹⁶ ebenfalls Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe¹⁷, ebenso Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung¹⁸.

Soweit im SAFG von „Flüchtlingen“ die Rede ist, sind immer anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gemeint.

Zu Buchstabe c kann Folgendes ergänzt werden: Seit dem Inkrafttreten der Teilrevision des Asylgesetzes subventioniert der Bund den Kantonen die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene während sieben Jahren seit der Einreise (vgl. Art. 86 Abs. 1 Satz 2 AIG i.V.m. Art. 88 und 89 Abs. 1 AsylG und i.V.m. Art. 20 Bst. d. AsylV 2). Der Kanton Bern hat mit dem Inkrafttreten des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und zum Asylgesetz festgelegt, dass die Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes für vorläufig Aufgenommene erst sieben Jahre nach Einreise zur Anwendung kommen. Bis dahin richtet sich die Höhe der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach den Beiträgen des Bundes.

Sinn der Beschränkung der siebenjährigen Subvention der Sozialhilfe von vorläufig Aufgenommenen durch den Bund war, den Kantonen einen finanziellen Anreiz zu setzen, um vorläufig Aufgenommene soweit zu integrieren, dass sie nach sieben Jahren nicht mehr von der ordentlichen, kantonalen Sozialhilfe abhängig sind. Damit wollte man den Automatismus für den Übergang der Zuständigkeit an die kommunalen bzw. regionalen Sozialdienste einschränken für vorläufig Aufgenommene, die nach sieben Jahren in der Schweiz „offensichtlich nicht integriert“ sind (vgl. die entsprechende Regelung in Art. 3 Abs. 1 Bst. d des geltenden EG AuG und AsylG). Mit dieser Regelung ist sichergestellt, dass ein vorläufig Aufgenommener, der nach sieben Jahren in der Asylsozialhilfe immer noch offensichtlich nicht integriert ist, sozialhilferechtlich nicht bessergestellt wird und entsprechend keine ordentliche Sozialhilfe erhält und weiterhin in der Zuständigkeit der regionalen Partner bleiben wird.

Obwohl diese Bestimmung bisher nur selten zur Anwendung kam, rechtfertigt es sich, diese ins vorliegende Gesetz zu übertragen. Dies umso mehr, als die Integrationsförderung für vorläufig Aufgenommene noch gezielter und systematischer erfolgen soll. Personen, bei denen diese Massnahmen nicht die angestrebte Wirkung zeigen, sollen nicht bessergestellt werden.

¹⁴ vgl. Art. 49 und 81 AsylG i.V.m. Art. 83 Abs. 8 AIG und Art. 3 Abs. 1 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312)

¹⁵ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention, FK; SR 0.142.30)

¹⁶ Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, Abgeschlossen in New York am 28. September 1954; Von der Bundesversammlung genehmigt am 27. April 1972; Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 3. Juli 1972; In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Oktober 1972 (SR 0.142.40)

¹⁷ vgl. Art. 1 Abs. 1 und 23 des Übereinkommens i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2

¹⁸ vgl. Art. 81 AsylG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2

Der bisherige Artikel 8 EG AuG und AsylG hat erlaubt, die Kosten für diese Zielgruppe der offensichtlich nicht integrierten vorläufig Aufgenommenen, die sich mehr als sieben Jahre in der Schweiz aufhalten, dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuzuführen. Die Zuführung der Kosten für diese Zielgruppe zum Lastenausgleich ist mit Artikel 41 SAFG sichergestellt.

In *Absatz 2* werden die wichtigsten Bereiche, die im vorliegenden Gesetz geregelt werden, aufgezählt.

Absatz 3: Der Regierungsrat regelt nach *Buchstabe a* durch Verordnung, wann eine Person als offensichtlich nicht integriert gilt und deshalb keine ordentliche Sozialhilfe erhalten soll. Das wesentlichste Kriterium dürfte dabei sein, dass eine Person auch nach sieben Jahren den Übertritt in die zweite Phase der Unterbringung nach Artikel 35 noch nicht erreicht hat, d.h., nach wie vor in einer Kollektivunterkunft untergebracht ist. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei letztlich um Einzelfälle handeln wird.

Mit *Buchstabe b*, welcher dem Regierungsrat die Kompetenz einräumt, bestimmte Personen vom Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes auszunehmen, soll insbesondere ermöglicht werden, eine bisher im EG AuG und AsylG verankerte Regelung auf Verordnungsstufe zu verankern: Dabei geht es um spezifische Fälle von vorläufig Aufgenommenen und von Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, die in einer Haushaltseinheit mit Personen leben, die sich aber nicht gleich lang in der Schweiz aufhalten. Das folgende konkrete Beispiel dient der Veranschaulichung: Lebt ein vorläufig Aufgenommener mit Ehepartner und Kindern in der Schweiz im gleichen Haushalt, so soll der Übergang der Zuständigkeit vom regionalen Partner an die Wohnortsgemeinde in dem Zeitpunkt erfolgen, in dem sich die erste Person der Haushaltseinheit sieben Jahre in der Schweiz aufhält. Damit kann vermieden werden, dass die regionalen Partner Personen, die in derselben Haushaltseinheit leben, in unterschiedlicher Zuständigkeit und zu unterschiedlichen finanziellen Ansätzen unterstützen müssen. Es geht somit um die Gleichbehandlung von Personen, die in einer Haushaltseinheit miteinander leben.

Artikel 3 (Wirkungs- und Leistungsziele)

Absatz 1: Die Massnahmen und Leistungen nach diesem Gesetz sind auf eine bestimmte Wirkung bzw. Zielsetzung hin ausgerichtet. Ihre Bereitstellung erfolgt zudem in einer angemessenen Qualität. (*Bst. a*).

Die Verbesserung der Integration ist ein Hauptanliegen des Projekts NA-BE. Die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zielt darauf ab, die Menschen in den ersten Arbeitsmarkt und zur finanziellen Selbstständigkeit zu führen. Damit trägt sie zur Senkung der aktuellen und zur Vermeidung späterer Sozialhilfekosten bei (*Bst. b*).

Die Qualität, die Wirkung und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Massnahmen und einzelnen Leistungsangebote werden regelmässig überprüft. Soweit erforderlich, werden die Angebote oder die Abgeltungen angepasst (*Bst. c*).

Absatz 2: Der Bund beteiligt sich im hier interessierenden Bereich mit folgenden Pauschalabgeltungen an den Kosten der Kantone:

- Nach Artikel 88 Absatz 2 AsylG decken die Pauschalen für asylsuchende und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung namentlich die Kosten für die Sozialhilfe sowie die obligatorische Krankenpflegeversicherung und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungskosten (Art. 88 Abs. 2 AsylG).
- Die Pauschalen für Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen mit Aufenthaltsbewilligung decken gemäss Artikel 88 Absatz 3 AsylG namentlich die Kosten für die Sozialhilfe und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten.¹⁹

¹⁹ Zu beachten ist, dass bei Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung bei der Festsetzung, Ausrichtung und Einschränkung von Sozialhilfeleistungen die Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten ist. Eine volle Kostendeckung ist daher bei den geltenden Ansätzen der Globalpauschale 2 nicht möglich.

- Nach Artikel 91 Absatz 2^{bis} AsylG zahlt der Bund den Kantonen für asylsuchende und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung einen Pauschalbeitrag an die Verwaltungskosten.
- Gemäss Artikel 58 Absatz 1 AIG gewährt der Bund den Kantonen finanzielle Beiträge für die Integration. Diese Beiträge ergänzen die von den Kantonen für die Integration getätigten finanziellen Aufwendungen.

Ziel der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern ist es, in denjenigen Bereichen, in welchen der Bund grundsätzlich kostendeckende Abgeltungen entrichtet, einen Kostendeckungsgrad von 100% zu erreichen (z.B. Sozialhilfekosten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene bis 7 Jahre nach Einreise). Für diejenigen Kostenbereiche, an die der Bund nur einen „Beitrag“ leistet (z.B. Integration, Wegweisung, Verwaltungsaufwand), trägt der Kanton erhebliche Kosten, da in diesen Bereichen die vollständige Kostendeckung durch den Bund explizit nicht vorgesehen ist (*Buchstabe a*).

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die aktuell gültigen Beiträge des Bundes:

Bundespauschale	Definition der Kostenbeteiligung	Höhe der Pauschale
Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene (inkl. UMA) und Globalpauschale 2 für Flüchtlinge (Art. 20 bis 27 AsylV2)	Abgeltung für Unterbringungs- und Beitrag an die Betreuungskosten (Sozialhilfe, Mietkosten, Krankenversicherung, Fallführung) von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen bis 5 bzw. 7 Jahre nach Einreise. Abgeltung sämtlicher vergütbaren Aufwendungen der Kantone für die Sozialhilfe bei kostengünstigen Lösungen.	Abgeltung von rund 50 CHF pro Tag pro sozialhilfebeziehe Person ²⁰
Verwaltungskostenpauschale (Art. 31 AsylV2)	Der Bund beteiligt sich mit einem Pauschal beitrag an den Verwaltungskosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des AsylG entstehen und nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden.	Einmalbeitrag von rund 1'100 CHF pro Asylgesuch ²¹
Integrationspauschale (Art. 15 VIntA)	Beitrag des Bundes an die Kosten der Kantone für die Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen. Ausgerichtet im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP).	Einmalbeitrag von rund 6'000 CHF pro VA / FL ²²

Tabelle: vgl. Detailkonzeption S. 56, Abbildung 4-5

Aus diesen Gründen kann das Bestreben, sämtliche Kosten der Massnahmen und Leistungen nach dem SAFG mit Bundespauschalen finanzieren zu wollen, im Gesetz nur als Grundsatz verankert werden und nicht als Ziel.

Buchstabe b: Diejenigen Massnahmen und Leistungen, die nicht via Bundespauschalen finanzierbar sind, definiert die GEF und begründet deren Kosten im Rahmen der Kostenstrategie gemäss Artikel 42 SAFG, die vom Grossen Rat periodisch festzulegen ist. Am 30. April 2018 wurde bekannt, dass der Bundesrat der Integrationsagenda Schweiz zugestimmt hat (vgl. die Ausführungen zu Ziffer 1.2.). Dies führt voraussichtlich ab Mitte 2019 zu einer deutlichen Erhöhung der Pauschalabgeltungen für die Integration und für unbegleitete Minderjährige.

²⁰ Die Pauschalen werden nicht für den effektiven Personenbestand ausgerichtet, sondern um die Zahl der Personen reduziert, die im Schweizer Durchschnitt erwerbstätig sind. Die Erwerbsquote zur Berechnung der Globalpauschale stützt sich auf die Anzahl Erwerbsbewilligungen im zentralen Migrationsinformationssystem des Bundes (ZEMIS). Alle bewilligungspflichtigen Integrations- oder Berufsbildungsmassnahmen - also neben effektiven Arbeitseinsätzen auch Praktika, eine Lehre oder Vorlehre etc. - haben eine Reduktion der Globalpauschale zur Folge, auch wenn die betreffenden Personen teilweise sozialhilfeabhängig bleiben. Je mehr Personen somit eine Arbeitsstelle haben bzw. an einer Integrations- oder Berufsbildungsmassnahme teilnehmen (ungeachtet des effektiven Einkommens), desto tiefer ist der Bestand und damit auch die Abgeltung des Bundes. Die zusätzlichen Anstrengungen der Kantone im Bereich Integration werden dazu führen, dass die Zahl der erwerbstätigen Personen (inkl. Lehrverhältnisse) ansteigt, wodurch für den Bund eine finanzielle Entlastung bei der Globalpauschale resultiert (vgl. Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz vom 1. März 2018, Ziff. 5. Finanzierung).

²¹ Mit Änderung der AsylV 2 vom 8. Juni 2018 wird die Verwaltungskostenpauschale per 1. März 2019 von 1100 Franken auf 550 Franken gesenkt (vgl. Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV2, AS 2018 2875).

²² Mit Änderung von Artikel 15 der totalrevidierten Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) wird die Integrationspauschale per Mai 2019 von 6000 Franken auf 18'000 Franken erhöht. Die Integrationspauschale von 18'000 Franken wird erst ausgerichtet, wenn die Programmvereinbarungen mit den Massnahmen des Erstintegrationsprozesses ergänzt worden sind. Ohne Zusatzvereinbarung wird eine Integrationspauschale von 6000 Franken ausbezahlt (vgl. Art. 29a VIntA vom 15. August 2018). Zudem ist zu berücksichtigen, dass in den Kantonen eine sehr grosse Gruppe von Personen lebt, für deren Integrationsförderung der Bund mit den bisher 6'000 Franken nachweislich ungenügende Mittel zur Verfügung gestellt hat. Dagegen wird die erhöhte Abgeltung nur noch für eine vergleichsweise kleine Personengruppe fließen.

Artikel 4 (Eigenverantwortung)

Die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge sind mit einer aktiven Grundhaltung insbesondere gefordert, die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Berufsausbildung befähigen, rasch zu erwerben, damit sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten können. Damit wird der Grundsatz „Fordern und Fördern“ zum Ausdruck gebracht, wobei hervorzuheben ist, dass „Fordern“ gegenüber „Fördern“ Priorität genießt. Die staatlichen Massnahmen und Leistungen, die im SAFG geregelt werden, sollen erst subsidiär Platz greifen.

Artikel 5 (Regionale Partner)

Der von der GEF beauftragte regionale Partner trägt die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 in seinem Perimeter. Er kann an mehreren Standorten im Zuständigkeitsgebiet tätig sein. Ab dem Zeitpunkt der Zuweisung von Asylsuchenden zum Kanton Bern bis zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge bzw. bis zum Übertritt in die kommunale Zuständigkeit obliegt dem regionalen Partner die Fallführung betreffend den Integrationsprozess, die Unterbringung sowie die Ausrichtung der Sozialhilfe. Der regionale Partner richtet sein Handeln konsequent auf eine rasche berufliche Integration bzw. die rasche Aufnahme einer Ausbildung sowie auf kostengünstige Lösungen aus. Daraus folgen die Ziele, an denen die GEF seine Leistung misst.

Die regionalen Partner sind verantwortlich für die Erreichung der operativen Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übrigen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF verfügen die regionalen Partner über einen weitreichenden unternehmerischen Handlungsspielraum. Sie entscheiden im gewährten Kompetenzbereich über das In- oder Outsourcing von Aufgaben, über die Zusammenarbeit mit Drittpartnern und über die konkrete Umsetzung ihrer Informations- und Koordinationsaufgaben.

Dem regionalen Partner werden u.a. folgende Aufgaben übertragen:

- Der regionale Partner organisiert sich innerhalb der Vorgaben der GEF selbst und bestimmt die Integrationsmassnahmen, die zu einer raschen beruflichen Integration bzw. Aufnahme einer Ausbildung führen sollen. Er ist dabei innerhalb der Vorgaben des Kantons (z. B. Sprachniveaunachweis und andere Anforderungen) grundsätzlich frei. Dies bedeutet, dass er entscheiden kann, ob er die Angebote selbst bereitstellen oder mit einem Dritten zusammenarbeiten möchte.
- Der regionale Partner sorgt aktiv für die Vernetzung mit der Wirtschaft innerhalb seines Perimeters. Er ist Ansprechpartner für integrationsbereite Unternehmen seiner Region und steht für alle Belange zur Verfügung. Der regionale Partner entlastet integrationsbereite Unternehmen soweit als möglich von administrativen Arbeiten und setzt wirtschaftsfreundliche Anreiz- und Integrationsinstrumente gezielt ein (z. B. Einarbeitungszuschüsse, Teillohnmodelle).
- Der Arbeitsvermittlung wird ein hohes Gewicht beigemessen. Sie wird durch den regionalen Partner selber wahrgenommen oder er beauftragt Dritte damit. Der Aufbau von Parallelstrukturen und -angeboten soll verhindert werden (keine Konkurrenz zur Invalidenversicherung, den regionalen Arbeitsvermittlungszentren [RAV] oder zu den Sozialdiensten).
- Der regionale Partner unterstützt im Rahmen der Fallführung die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 im gesamten Integrationsprozess (Integrationsplan, Sprachförderung [Alltagsprache], gemeinnützige Beschäftigungsmöglichkeiten usw.).
- Der regionale Partner sorgt für einen geordneten Betrieb und eine angemessene Betreuung in den Kollektivunterkünften.
- Der regionale Partner bietet gemeinnützige Beschäftigungsmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen für Personen nach Artikel 2 Absatz 1 mit dem Ziel der raschen Arbeitsintegration an.

- Der regionale Partner richtet die wirtschaftliche Sozialhilfe bis zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit bzw. bis zum Übergang in die Gemeindezuständigkeit aus und setzt dabei die Anreize und Sanktionen gemäss dem vorliegenden Gesetz bzw. dem Sozialhilfegesetz um.
- Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit und unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist. Er sorgt für die niederschwellige Koordination der Freiwilligenarbeit. Er stellt sicher, dass bei der Freiwilligenarbeit die Anforderungen des Kinderschutzes gewährleistet werden.
- Der regionale Partner sorgt im Rahmen der Dossierführung gemäss Vorgaben der GEF dafür, dass die für Abrechnung und Controlling notwendigen Daten erfasst werden. Sofern er sich mit anderen regionalen Partnern zusammenschliesst oder wenn er eine Aufgabe vollständig oder in wesentlichen Bereichen an einen Dritten überträgt, muss der regionale Partner die schriftliche Zustimmung der GEF einholen (vgl. Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 2).
- Der regionale Partner arbeitet eng mit den Regierungsstatthalter/innen und Gemeinden in seiner Region zusammen (u.a. im Bereich der Unterbringung, rasche Integration in die Volksschule, gemeinnützige Beschäftigungsprogramme).

Im Vergleich zum heutigen System wird damit die Zahl der Vertragspartner und Schnittstellen wesentlich reduziert.

Artikel 6 (Perimeter)

Absatz 1: Ein wichtiges Grundprinzip des neuen Modells besteht darin, dass die Verantwortung für die Sozialhilfe und die Integrationsförderung für Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 gebündelt werden soll. Deshalb soll in einer geografisch definierten Region jeweils ein Partner gegenüber der GEF verantwortlich für die Umsetzung der übertragenen Aufgaben und die Erreichung der vereinbarten Ziele sein: Dies sind die regionalen Partner.

Absatz 2: Um eine möglichst gleichmässige Verteilung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 zu gewährleisten, ist vorgesehen, fünf Regionen mit ähnlich grosser Bevölkerungszahl zu bilden. Diese Regionen orientieren sich in der Regel an den bestehenden Verwaltungsregionen, nur die sehr grosse Verwaltungsregion Bern-Mittelland soll unterteilt werden. Vorgesehen ist die Bildung folgender Regionen: (1) Stadt Bern und Umgebung, (2) Bern Mittelland (ohne Stadt Bern und Umgebung), (3) Seeland - Berner Jura, (4) Emmental - Oberaargau und (5) Berner Oberland. Diese Regionen werden Perimeter genannt.

Absatz 3: Die GEF muss die Aufnahme der neu dem Kanton Bern zugewiesenen Personen zu jeder Zeit gewährleisten und muss deshalb in Ausnahmesituationen rasch handeln können. Deshalb wird der GEF mit der vorliegenden Norm die Kompetenz eingeräumt, die vom Regierungsrat definierten Perimeter für eine begrenzte Zeit zu ändern. Entsprechend kann die GEF in einer Ausnahmesituation die Perimeter für eine begrenzte Zeit ändern; beispielsweise können diese in weitere „Unterregionen“ aufgeteilt werden, wenn innert kurzer Zeit dem Kanton Bern deutlich mehr Personen zugewiesen werden als erwartet. In der Praxis könnte das zum Beispiel bedeuten, dass die GEF eine neue Kollektivunterkunft im Perimeter A bereitstellt, aber den Betrieb dem regionalen Partner des Perimeters B überträgt, weil der Partner in Perimeter A keine Kapazität hat. Eine Ausnahmesituation wäre aber auch denkbar, wenn eine sich im Betrieb befindende Kollektivunterkunft kurzfristig nicht mehr nutzbar ist (Naturereignis, Brand etc.) und deshalb die GEF rasch möglichst eine andere Kollektivunterkunft bereitstellen müsste. Die GEF informiert umgehend den Regierungsrat, wenn sie eine vorübergehende Änderung der Perimeter vornehmen wird. Selbstverständlich werden auch die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie die betroffenen regionalen Partner darüber informiert bzw. bereits im Vorfeld einbezogen. Eine Änderung des Perimeters durch die GEF

ist ein Einzelakt gegenüber den regionalen Partnern. Die GEF entscheidet endgültig (vgl. Art. 77 Bst. d und e VRPG).²³

Kapitel 2: Zuständigkeiten und Aufgaben

Artikel 7 (Regierungsrat)

Der Regierungsrat unterstützt die Bestrebungen auf Bundesebene, die eine rasche berufliche Integration begünstigen.²⁴ Er setzt sich für die Aufgaben und Leistungen, die in den Buchstaben a bis c aufgelistet sind, ein.

Artikel 8 (Gesundheits- und Fürsorgedirektion)

Die GEF übernimmt verschiedene Aufgaben auf der strategischen (übergeordneten) Ebene. So sorgt sie beispielsweise dafür, dass die Mittel zur Erreichung der langfristigen und übergeordneten Ziele optimal eingesetzt werden. Sie konkretisiert u.a. die Wirkungs- und Leistungsziele und kontrolliert deren Erreichung, damit sie die Einhaltung der Ziele, die sie vom Bund erhält, gewährleisten kann. Soweit ein Leistungsangebot, das zur Erreichung der Zielsetzungen dieses Gesetzes erforderlich ist, auf dem freien Markt nicht erhältlich ist, sorgt die GEF dafür, dass diese Lücke geschlossen wird. Die GEF kann dieses Angebot selber aufbauen und zentral steuern oder die Schliessung dieser Lücke fördern, indem sie beispielsweise die nach ihrer Einschätzung fehlenden Leistungsangebote öffentlich ausschreibt und anschliessend die Leistungserbringung an Dritte überträgt (Bst. d).

Artikel 9 (Zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion)

Absatz 1: Der Regierungsrat wird im Rahmen des Erlasses der Ausführungsbestimmungen die zuständige Stelle der GEF bezeichnen. Diese vollzieht dieses Gesetz, soweit keine abweichenden Zuständigkeiten vorgesehen sind (vgl. Art. 10 SAFG).

Absatz 2: Die zuständige Stelle der GEF ist verantwortlich für den Vollzug des vorliegenden Gesetzes auf der operativen Ebene (Ebene der Umsetzung). Diese in Absatz 2 aufgeführten Aufgaben sollen grundsätzlich an die regionalen Partner delegiert werden (vgl. die Ausführungen zu Art. 5). Diese haben die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess, die Unterbringung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 und die Ausrichtung der Sozialhilfe. Ausnahmsweise soll auch die zuständige Stelle der GEF Angebote direkt steuern können. Dabei kann es sich zum Beispiel im Rahmen der Integrationsförderung um Pilotprojekte oder um sehr spezialisierte Angebote handeln. Diese Lösung soll auch deshalb die Ausnahme bleiben, weil in diesem Fall sichergestellt werden müsste, dass jeder regionale Partner einen fairen Zugang zu diesen vom Kanton direkt finanzierten Plätzen hat. Denkbar ist auch, dass Informationsangebote zentral von der zuständigen Stelle der GEF gesteuert werden.

Artikel 10 (Übertragung des Vollzugs sowie der Verfügungsmacht an öffentliche und private Trägerschaften)

Absatz 1: Mit dieser Regelung wird die Grundlage geschaffen für die Übertragung des Vollzugs an Dritte, insbesondere an die regionalen Partner. Die zuständige Stelle der GEF schliesst zu diesem Zweck Leistungsverträge ab, in welchen die Leistungsziele und die möglichen Sanktionen bei Nichterfüllung als vertragliche Pflichten konkretisiert werden.

Absatz 2: Werden Vollzugsaufgaben übertragen, so erfordert dies auch die Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass von Verfügungen.

Absatz 3: Regionale Partner sollen bei ihrer Leistungserbringung grösstmögliche unternehmerische Freiheit erhalten. Sie sollen sich zu diesem Zweck zusammenschliessen dürfen, sofern die zuständige Stelle der GEF schriftlich zustimmt. Dieser Entscheid durch die zuständige Stelle der GEF ist ein Einzelakt gegenüber einem regionalen Partner. Er ist endgültig (vgl. Art. 77 Bst. e VRPG).

²³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

²⁴ Vgl. Detailkonzeption S. 28

Artikel 11 (Weiterübertragung des Vollzugs an Dritte)

Absatz 1: Regionalen Partnern soll es gestattet sein, zur Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten Dritte (sog. „Untervertragspartner“) beizuziehen.

Absatz 2: Die vollständige Weiterübertragung aller Aufgaben in einem Leistungsbereich sowie die Übertragung von wesentlichen Aufgaben innerhalb eines Leistungsbereichs an Dritte erfordert die vorgängige Zustimmung der zuständigen Stelle der GEF. Diese entscheidet endgültig (vgl. Vortrag zu Art. 10 Abs. 3 SAFG).

Eine vollständige Aufgabenübertragung liegt vor, wenn sämtliche Massnahmen und Leistungen eines Leistungsbereichs (z.B. alle Aufgaben im Bereich Integrationsförderung oder alle Aufgaben im Bereich Unterbringung) delegiert werden. Eine Übertragung in wesentlichen Bereichen liegt vor, wenn beispielsweise sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit der sprachlichen Integrationsförderung delegiert werden oder wenn der Betrieb einer Kollektivunterkunft an einen Dritten delegiert wird. Keine Zustimmung ist erforderlich, wenn der regionale Partner nur einzelne Leistungen einkauft. Es liegt dann auch kein Leistungsvertragsverhältnis mit einem Untervertragspartner vor.

Der regionale Partner bleibt gegenüber der zuständigen Stelle der GEF auch dann verantwortlich, wenn er einen Untervertragspartner beizieht. Dies ist im Leistungsvertrag zwischen dem regionalen Partner und der zuständigen Stelle der GEF sowie im Leistungsvertrag zwischen einem regionalen Partner und einem Dritten ausdrücklich zu vereinbaren.

Absatz 3: Da der regionale Partner seine Verfügungsmacht nicht an Dritte weiter übertragen kann, kann auch die Ausrichtung der Sozialhilfe nicht weiterübertragen werden.

Artikel 12 (Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter)

Im Sommer 2015 nahmen die Bestandeszahlen der Personen des Asylbereichs so stark zu, dass nicht mehr zeitgerecht ausreichend Unterbringungskapazitäten gefunden werden konnten. Mit der Teilrevision des EG AuG und AsylG, die auf den 1. Juli 2017 in Kraft trat, ist es gelungen, die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit im Bereich der Planung und Beschaffung genügender Unterbringungskapazitäten neu zu regeln. In diesem Rahmen ist die Zuständigkeit der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter bei der Planung und Beschaffung genügender Unterbringungskapazitäten festzulegen. Das SAFG will an dieser Zuständigkeitsregelung nichts ändern.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind folgende:

Buchstabe *a* übernimmt inhaltlich den bisherigen Artikel 4a Absatz 3 EG AuG und AsylG

Buchstabe *b* übernimmt wesentliche Teile des bisherigen Artikels 4a Absatz 3 EG AuG und AsylG, wobei er präzisiert, dass die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter die Gemeinden während der normalen Lage (notwendige Kapazitäten für 6 Monate realisierbar) frühzeitig, d.h. bereits bei der Planung, bei der Suche nach Unterbringungsplätzen einbeziehen und den regelmässigen Informationsaustausch sicherstellen.

Buchstabe *c* referenziert auf Artikel 33 SAFG, indem die Koordinationsfunktion der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter bei der Suche nach genügend Unterbringungsplätzen erstmals gesetzlich festgehalten wird.

Buchstabe *d* erweitert das Aufgabenfeld der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, indem sie nun auch mit den für die berufliche und soziale Integration zuständigen Stellen zusammenarbeiten. Diese Aufgabenerweiterung entspricht der Detailkonzeption. Sie geht davon aus, dass die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter wegen der Nähe zu den entsprechenden Betrieben oder Verwaltungsstellen eine „Türöffnerfunktion“ wahrnehmen sollen. Zugleich können Regierungsstatthalterinnen und –statthalter Ansprechpartner bei Fragen zur beruflichen und sozialen Integration der Region sein und die regionalen Partner bei administrativen Prozessen unterstützen.

Buchstabe *e* erweitert das Aufgabenfeld der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, indem sie mit den zuständigen Stellen für den Einbezug der Wirtschaft bei der Arbeitsintegration sorgen. Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter können beispielsweise gemeinsam mit dem regionalen Partner Kontakte zu Unternehmen in der Region aufnehmen oder an Sitzungen mit den Unternehmen teilnehmen. Auch diese Aufgabenerweiterung entspricht der Detailkonzeption.

Buchstabe *f* macht deutlich, dass die Aufgaben der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter in diesem Artikel nicht abschliessend aufgelistet sind.

Es lässt sich derzeit nicht abschätzen, ob diese Neuerungen für die Regierungsstatthalterämter zu wesentlichem Mehraufwand führen werden. In einer Situation wie heute mit tiefen Asylgesuchszahlen ist nicht davon auszugehen.

Artikel 13 (Zusammenarbeit)

Damit die Wirkungs- und Leistungsziele erreicht werden, benötigen der Kanton und die vom Kanton beauftragten Stellen (*Absatz 1*) eine gute Zusammenarbeit insbesondere mit den im *Absatz 2* genannten Stellen:

- Da eine zentrale Zielsetzung eine rasche und nachhaltige Arbeitsintegration ist, ist die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft unabdingbar, denn letztlich sind es die Arbeitgeber, die bereit sein müssen, einer Person, die den Schweizer Arbeitsmarkt noch nicht kennt, eine Chance zu geben (*Bst. a*).
- Auch die Gemeinden spielen eine Rolle bei der Unterbringung, besonders in einer angespannten Lage. Sie sind aber auch wichtige Akteure bei der Integration, denn jede Asylsuchende und jeder Flüchtling lebt in einer Gemeinde und sollte sich auch in die lokalen Strukturen integrieren können (*Bst. b*).
- Eine ständige Zusammenarbeit mit den zuständigen Migrationsbehörden ist erforderlich, da diese über die jeweils relevanten Informationen betreffend Aufenthaltsstatus verfügen (*Bst. c*).
- Wenn Arbeitgeber Asylsuchende anstellen wollen, müssen sie bei der zuständigen Arbeitsmarktbehörde eine Bewilligung beantragen. Die Arbeitsmarktbehörde prüft in diesem Fall, ob die Voraussetzungen gegeben sind (Einhaltung Inländervorrang sowie der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen) und erteilt gegebenenfalls die Bewilligung. Stellenantritt, Stellenwechsel sowie Anstellungsende von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen müssen hingegen seit 2019 nur noch bei den Migrationsbehörden gemeldet werden. Mit der Meldung bestätigt der Arbeitgeber, dass er die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhält. Diese Meldung wird den Arbeitsmarktbehörden bzw. den paritätischen Berufskommissionen übermittelt. Die Arbeitsmarktbehörden bzw. die paritätischen Berufskommissionen kontrollieren die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Löhne stichprobenweise. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren vermitteln unter gewissen Bedingungen Personen nach Artikel 2 auch in den ersten Arbeitsmarkt (*Bst. d, e und f*).
- Die regionalen Berufsinformationszentren sind gerade für Jugendliche und junge Erwachsene eine wichtige Anlaufstelle, um den Weg in das System der Berufsbildung zu finden. Es ist auch denkbar, dass sie eine bestimmte Rolle erhalten werden, um Ressourcen und Potenzial von Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 abzuklären, wenn sie in etwa im Alter von 15 bis 25 Jahren sind (*Bst. g*).
- Die Regelstrukturen im Bildungsbereich sind ebenfalls wichtige Zusammenarbeitspartner, beispielsweise mit Brückenangeboten (Berufsvorbereitendes Schuljahr, Vorlehren usw.) (*Bst. h*).
- Privatrechtliche Organisationen sind zum einen im Auftrag des Kantons oder der regionalen Partner direkt aktiv, namentlich in der Integrationsförderung. Daneben bieten sie aber auch ergänzend Unterstützung für Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 an (*Bst. i*).

- Die Landeskirchen leisten seit langem einen wichtigen Einsatz für die Betreuung der Anspruchsgruppen sowohl durch professionelle Mitarbeitende, vor allem aber auch durch Freiwillige (Bst. k).
- In den letzten Jahren hat es sich gezeigt, dass das Engagement von Freiwilligen sehr wichtig ist, damit sich neu zugewanderte Menschen in unserer Gesellschaft zurechtfinden und sich integrieren können. Für die Zusammenarbeit mit Freiwilligen können die regionalen Partner entschädigt werden. Die Freiwilligenarbeit ist in allen Bereichen der Integration (Spracherwerb, Arbeit, Freizeit soziales Umfeld) zu stärken. Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit, unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist. Bei der Einbindung Freiwilliger ist sicherzustellen, dass sie die Geheimhaltungspflichten wahren, denen sie unterstehen. (Bst. l).

Kapitel 3: Integration sowie Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe

Abschnitt 3.1: Integration

Unterabschnitt 3.1.1: Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a

Artikel 14

Absatz 1: Grundsätzlich ist es vorteilhaft, wenn es dem Bund gelingt, im Zuge der Neustrukturierung die Asylverfahren deutlich zu beschleunigen. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Menschen, die den Kantonen zugewiesen werden, auch in Zukunft während mehrerer Monate auf den Asylentscheid warten müssen. Diese unvermeidliche Wartephase soll gezielt zur Vorbereitung der Integration oder zum Erhalt von Ressourcen und Motivation genutzt werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass bei sonst gleichen Voraussetzungen zu erwarten ist, dass im Vergleich zu heute ein höherer Anteil der den Kantonen in einem laufenden Verfahren zugewiesenen Asylsuchenden dauerhaft im Land bleiben wird. Kinder im laufenden Asylverfahren besuchen die Volksschule.

Während des laufenden Asylverfahrens bereiten sich Asylsuchende aktiv auf ihre Arbeitsintegration vor, erwerben Grundkompetenzen sowie Grundkenntnisse in der Amtssprache am Wohnort und verpflichten sich, an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen.²⁵

Die gemeinnützigen Beschäftigungsmöglichkeiten gelten als vorbereitende Integrationsmassnahmen im Hinblick auf das Ziel der raschen Arbeitsintegration und erfolgen in Zusammenarbeit mit Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen.²⁶

Absatz 2: Aufgrund ihrer persönlichen Situation kann es für bestimmte Personen sehr schwierig oder gar unmöglich sein, sich an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen aktiv zu beteiligen. Der Regierungsrat wird daher Ausnahmen formulieren, mit welchen bestimmte Personengruppen von der verlangten Pflicht zur Beteiligung ausgenommen werden. Dabei ist insbesondere an Personen mit einer schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Erkrankung oder mit einer Behinderung zu denken sowie an ältere Personen.

Unterabschnitt 3.1.2: Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c

Artikel 15 (Integrationsplan)

Absatz 1: Eine der Hauptaufgaben des regionalen Partners ist die (Arbeits-)Integration der zugewiesenen Personen. Deshalb begleitet und überwacht er den Integrationsprozess, setzt gezielt Anreize für Erfolge und sanktioniert Fehlverhalten. Zwischen den Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c und den regionalen Partnern liegt ein vereinbarter, indivi-

²⁵ vgl. KIP 2018 – 2021, S. 27

²⁶ vgl. Detailkonzeption, S. 24

dueller Integrationsplan vor, der regelmässig überprüft wird. Der vom regionalen Partner professionell unterstützte Integrationsprozess startet, sobald ein positiver Asylentscheid vorliegt.

Zu Beginn der Zusammenarbeit mit der Person wird eine Situationsanalyse durchgeführt. Hier geht es darum, die Fähigkeiten, Kenntnisse, Erfahrungen, Begabungen und Einschränkungen bspw. gesundheitlicher Natur aufzunehmen und systematisch zu erfassen. Dazu gehört auch eine Einschätzung der bereits erworbenen Sprachkenntnisse. Daraus entsteht ein individueller Integrationsplan. Dabei handelt es sich um einen Massnahmenplan, der dazu beitragen soll, dass die Personen nach Möglichkeit jenen Werdegang einschlagen, der ihren Fähigkeiten und Neigungen entspricht und der ihnen Chancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnet. ²⁷

Bei jungen Erwachsenen (18-25-Jährige) steht dabei in der Regel die ordentliche Berufsbildung oder Mittelschulbildung als Weg in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Ganz zu Beginn geht es einerseits um den Erwerb der erforderlichen (schulischen) Grundkompetenzen und andererseits um das Erlernen einer der beiden Amtssprachen. Dadurch werden die jungen Personen möglichst rasch einem Brückenangebot und an eine geeignete Lehrstelle herangeführt oder auf den Besuch eines Gymnasiums bzw. einer Fachmittelschule vorbereitet. Dieser Integrationsprozess gilt grundsätzlich auch für die unbegleiteten Minderjährigen, die allerdings bis zur Volljährigkeit spezifisch betreut werden.

Beim Integrationsprozess von über 25-jährigen vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen steht die direkte Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund. Strebt eine Person mit einem entsprechenden Potenzial eine Ausbildung an, kann dies ebenfalls unterstützt werden. Denn auch für Personen über 25 Jahre mit Potenzial lohnt es sich häufig, noch eine Ausbildung abzuschliessen, um langfristig im ersten Arbeitsmarkt auch höher qualifizierte Arbeitsstellen erwerben zu können.

Absatz 2: Aus triftigen Gründen, etwa bei Personen, die an Traumafolgestörungen leiden, die das Erreichen der vereinbarten Integrationsziele im Nachhinein als kaum möglich erscheinen lassen, soll der Integrationsplan angepasst werden können.

Absatz 3: Der Regierungsrat definiert die bemessungsrelevanten Anforderungen an die Integrationsbemühungen und das Erreichen der Integrationsziele. Dabei sind unter Integrationsbemühungen die einzelnen Schritte und Aktivitäten zu verstehen, die in der Regel Teil des Integrationsplanes sind (z.B. Teilnahme an einem Sprachkurs oder an einem Bildungsangebot). Integrationsziele hingegen sind die messbaren Ergebnisse der Integrationsbemühungen, also beispielsweise ein zertifiziertes Sprachniveau oder eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt (Bst. a).

Aufgrund ihrer persönlichen Situation kann es für bestimmte Personen sehr schwierig oder gar unmöglich sein, am Integrationsprozess aktiv und im verlangten Umfang mitzuwirken. Der Regierungsrat wird daher Ausnahmen formulieren, mit welchen Personengruppen von den verlangten Anforderungen an die Integrationsbemühungen und das Erreichen der Integrationsziele ausgenommen werden oder der Umfang an ihre Anforderungen und Zielerreichung reduziert wird. Dabei ist insbesondere an Personen mit einer schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Erkrankung oder mit einer Behinderung zu denken sowie an ältere Personen (Bst. b).

Kindern und Jugendlichen bis zu 18 Jahren können keine selbständigen Pflichten und Ziele gemäss diesem Gesetz auferlegt werden.

Artikel 16 (Pflichten)

Absatz 1: Gemäss dem Prinzip „Fordern und Fördern“ ist der eigene Beitrag der zugezogenen Person (aktive Grundhaltung) für die Integration entscheidend und muss, wenn nötig, eingefordert werden. Vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige mit und ohne Aufenthaltsbewilligung, anerkannte Staatenlose und Flüchtlinge setzen sich gemäss des vereinbarten Integrationsplans aktiv dafür ein, für ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln aufzukommen, erwer-

²⁷ vgl. KIP 2018 – 2021, S. 28

ben in der lokalen Amtssprache das geforderte anerkannte Sprachdiplom und erlangen erfolgreich und rasch die für die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben notwendige (Berufs-)bildung bzw. Erwerbstätigkeit.²⁸

Absatz 2: Bei Fehlverhalten oder Nichteinhaltung des Integrationsplans (z. B. bei Weigerung, einen Sprachkurs zu besuchen) sanktioniert der regionale Partner die betroffene Person entweder gemäss Artikel 23 oder gemäss Artikel 36 SHG (bei Flüchtlingen, Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung und anerkannten Staatenlosen). Ob ein Sachverhalt tatsächlich eine Kürzung zur Folge hat, ist Gegenstand einer Einzelfallprüfung. Dies wird mit dem Verweis auf die Artikel 23 bzw. 36 SHG zum Ausdruck gebracht: Eine Kürzung darf nur die fehlbare Person treffen, muss verhältnismässig sein und die verfassungsmässig garantierte Nothilfe muss gewährleistet bleiben.

Abschnitt 3.2: Asylsozialhilfe

Artikel 17 (Subsidiarität)

Der Grundsatz der Subsidiarität bedeutet, dass Hilfe nur gewährt wird, wenn und soweit die bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Die Asylsozialhilfe ist subsidiär gegenüber den Möglichkeiten der Selbsthilfe (z. B. Verwendung von Vermögen oder Aufnahme einer zumutbaren Arbeit), den Leistungsverpflichtungen Dritter (z. B. Geltendmachung von Sozialversicherungsansprüchen oder Unterhaltsbeiträgen) und den freiwilligen Leistungen Dritter. Aufgrund dessen stellt der Kanton Leistungen nur soweit bereit und finanziert diese, als dies zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Hilfe nötig ist.

Artikel 18 (Anspruchsberechtigte Personen)

Dieser Artikel definiert einerseits die Anspruchsgruppe für die Asylsozialhilfe und andererseits die Voraussetzungen für das Vorliegen der Bedürftigkeit.

Personen im laufenden Asylverfahren, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, für die noch Bundesbeiträge ausgerichtet werden, haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf Asylsozialhilfe nach diesem Gesetz. Diese Definition der Bedürftigkeit lehnt sich an derjenigen des Asylgesetzes²⁹ und jener des Sozialhilfegesetzes³⁰ an. Im Fall der Bedürftigkeit wird die Sozialhilfe auf Gesuch hin gewährt.

Artikel 19 (Weisungsbefugnis)

Die Gewährung der Asylsozialhilfe kann mit Weisungen verbunden werden. Weisungen können soweit erteilt werden, als dies der Vermeidung, Behebung oder Verminderung der Bedürftigkeit dient oder eigenverantwortliches Handeln fördert. In Betracht fallen etwa Weisungen betreffend die Verwendung der wirtschaftlichen Hilfe, betreffend die Teilnahme an Integrationsmassnahmen oder die Suche und Aufnahme einer zumutbaren Arbeit.

Artikel 20 (Pflichten)

Absatz 1: Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, haben insbesondere die Pflicht zur Befolgung von Weisungen der zuständigen Stelle (vgl. Art. 19 SAFG) sowie zur Vermeidung, Minderung und Behebung der Bedürftigkeit. Dazu gehören v. a. die Suche und die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder die Teilnahme an einer geeigneten Integrationsmassnahme, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, haben Mitwirkungspflichten. Sie sind namentlich verpflichtet, der für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständigen Stelle die zur Festsetzung und Bemessung der Asylsozialhilfe erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse unaufgefordert mitzuteilen. Die Verletzung der Mitwirkungspflichten zieht eine Leistungskürzung

²⁸ vgl. KIP 2018 – 2021, S. 28

²⁹ Art. 81 AsylG

³⁰ Art. 23 SHG

nach sich (vgl. Art. 23 SAFG) oder hat gegebenenfalls zur Folge, dass auf das Gesuch gar nicht eingetreten wird (vgl. Art. 20 Verwaltungsrechtspflegegesetz).

Absatz 2 statuiert die Mitwirkungspflicht der betroffenen Personen, analog Artikel 28 Absatz 1 SHG. Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, sind verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen. Diese Auskunftspflicht bezieht sich auf diejenigen Lebensbereiche, die zur Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe (vgl. nachfolgend die Ausführungen zu Art. 21 Abs. 2) massgebend sind. Sie umfasst alsdann Auskünfte sowohl zu den Eigenmitteln als auch zu Leistungen Dritter. Eine Verletzung dieser Auskunftspflicht kann je nachdem eine Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe (vgl. Art. 23 SAFG) oder eine teilweise oder vollständige Einstellung der Asylsozialhilfe mangels Bedürftigkeit zur Folge haben (vgl. Art. 24 SAFG). Massgebend ist, ob die unterbliebene Mitwirkung Zweifel am Bestehen der Bedürftigkeit entstehen lässt. Dies ist immer im Einzelfall zu entscheiden und liegt im Ermessen der Vollzugsstelle.

Absatz 3: Es ist vorgesehen, dass auf Verordnungsebene die den betroffenen Personen auferlegten Pflichten genauer definiert werden. Zu denken ist hierbei etwa an die Pflichten, am Ort der Unterbringung die Hausordnung zu beachten sowie alles zu unterlassen, was das geordnete Zusammenleben stört oder gefährdet, oder an die Pflicht, die den betroffenen Personen zugewiesenen Reinigungs- und Gemeinschaftsarbeiten zu erledigen. Ausnahmen von den genannten Pflichten bzw. eine Lockerung davon sind grundsätzlich denkbar, insbesondere aus gesundheitlichen Gründen der betroffenen Personen, sollen jedoch nur in begründeten Fällen möglich sein.

Artikel 21 (Umfang der Leistungen)

Absatz 1: Asylsozialhilfe kann durch verschiedene Leistungen gewährt werden. Diese können grundsätzlich in Angebote der persönlichen und der wirtschaftlichen Asylsozialhilfe eingeteilt werden.

Buchstabe a: Persönliche Hilfe wird von der zuständigen Stelle im Rahmen von Beratungs-, Betreuungs- und Informationstätigkeiten gewährt. Somit umfasst die persönliche Hilfe Unterstützungsleistungen, die nicht finanzieller Natur sind. Von grosser Bedeutung ist dabei insbesondere der Betreuungsauftrag der zuständigen Stelle. Dieser umfasst insbesondere folgende Themen:

- die Gewährleistung der Betreuung und der Sicherheit rund um die Uhr in jeder Kollektivunterkunft;
- die Organisation einer Tagesstruktur für Personen in Kollektivunterkünften;
- die Information, Beratung, Betreuung und die Vermittlung von Dienstleistungen, damit die betroffenen Personen ihren Alltag selbständig bewältigen können;
- die Information über die Abläufe für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und administrative Unterstützung diesbezüglich;
- die Organisation in und Vermittlung von Sprach-, Integrations- und Beschäftigungsprogrammen;
- die Abklärung betreffend allfälliger Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes oder medizinischer Massnahmen und deren Einleitung;
- die Information, Beratung und Unterstützung im Zusammenhang mit dem obligatorischen Schulunterricht und im Bedarfsfall Kontaktpflege mit den zuständigen Schulbehörden.

Buchstabe b: Hier wird in abstrakter Form der Umfang der wirtschaftlichen Hilfe umschrieben. Unter wirtschaftlicher Hilfe werden in erster Linie die finanziellen Unterstützungsleistungen verstanden. Im Rahmen der Vorgaben von Gesetz und Verordnung wird es im Ermessen der für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständigen Stelle liegen, in welcher Form und in welcher Höhe die wirtschaftlichen Unterstützungsleistungen gewährt werden. Schranke bei der

Ermessensbetätigung bilden die verfassungsrechtlichen Grundsätze wie Verhältnismässigkeit und Gleichbehandlung.

Absatz 2: Die wirtschaftliche Hilfe umfasst folgende Positionen: den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL), die medizinische Grundversorgung sowie eine Unterkunft. Zudem werden SIL oder Motivationszulagen (MoZu) gewährt, wenn die Voraussetzungen hierfür vorliegen.

Der GBL umfasst insbesondere die Auslagen für Lebensmittel, Körperpflege, Bekleidung und Telefon. Im Bereich Wohnen werden in der ersten Phase die Kosten des Platzes in der Kollektivunterkunft durch die Asylsozialhilfe gedeckt und in der zweiten Phase, bei Erfüllen der Voraussetzungen nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b SAFG, die Wohnkosten samt den üblichen Nebenauslagen für das individuelle Wohnen.

Im Rahmen der medizinischen Grundversorgung werden auch die Kostenbeteiligungen der Krankenkasse (Franchise und Selbstbehalt) sowie die Kosten für notwendige Zahnbehandlungen durch die Asylsozialhilfe getragen.

Bei den SIL handelt es sich um punktuelle Leistungen, welche aufgrund der besonderen oder gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Situation einer unterstützten Person angezeigt sind. Hierzu gehören unter anderem auch Brillen, Transport- und Erwerbsunkosten wie auch die Kosten für Schulmaterial oder -ausflüge oder die Erstausrüstung für Neugeborene. Sie ergänzen die zur Deckung des Grundbedarfs ausgerichteten Leistungen der Asylsozialhilfe und sollen den individuellen Hilfsprozess initiieren und unterstützen. Je nach Bedarf werden SIL in finanzieller Form oder in Form von Sachleistungen ausgerichtet. In jedem Fall hat die für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständige Stelle der ersuchenden Person vorgängig die Zustimmung zur Kostenübernahme zu erteilen. Der Entscheid über die Bemessung und Ausrichtung der SIL obliegt der für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständigen Stelle.

Absatz 3: Die Gewährung einer Unterkunft richtet sich nach dem Zwei-Phasen-System gemäss Artikel 35 ff. SAFG.

Artikel 22 *(Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe)*

Absatz 1: Die Sozialhilfe für die Personengruppe gemäss Artikel 18 SAFG orientiert sich wie im bisherigen System an der Höhe der Abgeltungen des Bundes. Die Aufwendungen für die Asylsozialhilfe sind soweit möglich aus den Globalpauschalen des Bundes zu finanzieren. Die für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständige Stelle richtet die wirtschaftliche Hilfe als Betrag pro Tag und Person aus. Nach neuem Recht gibt es nur noch eine einzige Stufe. Die bisherige so genannte Stufe „plus“ wird aufgehoben, da die aktive Beteiligung der betroffenen Personen nach dem Grundsatz von Fordern und Fördern Teil ihrer eigenen Integrationsverpflichtung ist. Allfällige Kürzungen werden im Verhältnis zur Pflichtverletzung ausgesprochen und sind nicht nach einer vorgegebenen Abstufung (wie bisher die so genannte Stufe „minus“) skaliert. Die Ansätze der wirtschaftlichen Hilfe sind abhängig von der Grösse der Unterstützungseinheit.

Nach dem Grundsatz Fordern und Fördern werden bei Vorliegen von Integrationsbemühungen und dem Erreichen der gesetzten Integrationsziele Anreizleistungen wie MoZu oder Einkommensfreibeträge (EFB) gewährt. Durch die Anreizleistungen soll die Eigenverantwortung sowie die Hilfe zur Selbsthilfe gefördert werden.

Absatz 2: Wie bis anhin soll die konkrete Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe vom Regierungsrat auf dem Verordnungsweg geregelt werden. Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat eine Liste mit zwingenden Situationsbedingten Leistungen (SIL) definiert (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 21 Abs. 2) und auch die Beträge im Falle von Kürzungen für die ers-

te und zweite Phase festlegt. Die SKOS-Richtlinien³¹ können von der für die Gewährung der Asylsozialhilfestelle zuständigen Stelle zur Orientierung herangezogen werden.

Absatz 3: Der Regierungsrat kann seine Regelungsbefugnis in diesem Bereich durch Verordnung an die GEF übertragen. Sinnvoll dürfte dies insbesondere für jene Vorschriften sein, die regelmässig aktualisiert werden müssen, mithin insbesondere die Festlegung der konkret auszurichtenden Leistungen.

Artikel 23 (Kürzungen)

Absatz 1: Die Eigenverantwortung der bedürftigen Personen soll auch durch die konsequente Sanktionierung von Pflichtverstössen und die daraus folgende Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe gestärkt werden. Die Gründe für eine Sanktionierung ergeben sich einerseits aus Artikel 83 AsylG (*Bst. c*) und andererseits aus den Artikeln 20 und 22 Absatz 1 SAFG.

Im Fokus stehen dabei insbesondere die Verpflichtung zur Integration und zur Mitwirkung. Fehlende Integrationsbemühungen oder die selbstverschuldete Verfehlung der vereinbarten Integrationsziele sollen deshalb mit einer Kürzung sanktioniert werden (*Bst. a*). Aber auch als Folge einer fehlenden oder mangelhaften Mitwirkung, etwa bei einer Person zugewiesenen Beschäftigungs- oder Gemeinschaftsarbeiten am Ort der Unterkunft, soll eine Kürzung möglich sein (*Bst. b*). Mit anderen Pflichtverletzungen (*Bst. d*) sind Pflichten nach Artikel 20 gemeint.

Absatz 2: Angesichts der Eigenständigkeit des Sozialhilfeanspruchs darf eine Kürzung grundsätzlich nur die fehlbare Person selber treffen. Die Kürzung muss dem Fehlverhalten der bedürftigen Person angemessen und somit verhältnismässig sein. Zur Verhältnismässigkeit gehört auch, dass bei Pflichtverletzungen die Kürzung vorgängig angedroht und in der Regel nur nach erfolgloser Mahnung angeordnet wird. Der absolut nötige Existenzbedarf darf durch die Kürzung nicht berührt werden, d. h., das absolute physische Existenzminimum, welches die zum (Über-)Leben unerlässlichen Mittel (Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Versorgung) umfasst, ist auf jeden Fall zu gewährleisten.

Artikel 24 (Einstellung der Sozialhilfe)

Absatz 1: Die Sozialhilfe kann ganz oder teilweise eingestellt werden. Voraussetzung ist, dass die betroffene Person vorgängig mittels einer Weisung zu einem bestimmten Verhalten angehalten wurde (Annahme einer Arbeit, Teilnahme an einer Beschäftigungsmassnahme, Durchsetzung eines Rechtsanspruchs auf Ersatzeinkommen, kein Verzicht auf anderweitige Einnahmen) und dieser Weisung keine Folge geleistet hat. Die Einstellung der Sozialhilfe ist so dann im ordentlichen Verfahren vorzunehmen (rechtliches Gehör, Verfügung).

Absatz 2: Eine gänzliche oder teilweise Einstellung der Sozialhilfe ist ebenfalls bei fehlendem Nachweis der Bedürftigkeit bzw. deren Umfang möglich. Voraussetzung ist, dass die betroffene Person vorgängig schriftlich zur Mitwirkung aufgefordert wurde und sie dieser Aufforderung nicht oder nicht genügend nachgekommen ist. Im Rahmen der schriftlichen Aufforderung ist die betroffene Person darauf hinzuweisen, dass die Sozialhilfe aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflicht ganz oder teilweise eingestellt werden kann, wenn ebendiese Verletzung zu berechtigten Zweifeln an der Bedürftigkeit führt.

Artikel 25 (Verfahren)

Für das Verfahren zur Ausrichtung der Asylsozialhilfe sind die Artikel 49 sowie 51 und 52 SHG sinngemäss anwendbar. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.³²

³¹ Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe; abrufbar unter: https://skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf

³² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

Artikel 26 (Rückerstattung)

Die Rückerstattung bezogener Asylsozialhilfe richtet sich nach den Artikeln 40 bis 45 SHG.

Abschnitt 3.3: Flüchtlingssozialhilfe

Artikel 27

Absatz 1: Dieser Artikel definiert einerseits die Anspruchsgruppe für die Flüchtlingssozialhilfe und andererseits die Voraussetzungen für das Vorliegen der Bedürftigkeit.

Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf Sozialhilfe nach dem SHG³³. Entsprechend wird die Definition der Bedürftigkeit vom SHG übernommen.³⁴

Absatz 2: Für diejenigen Personen im Anwendungsbereich des Asylgesetzes, die Anspruch auf die Leistungen der ordentlichen Sozialhilfe haben, ist die Zuständigkeit im Sozialhilfegesetz geregelt. Aufgrund der von der Schweiz ratifizierten Flüchtlingskonvention ist Flüchtlingen der Zugang zur ordentlichen Sozialhilfe zu gewähren. Flüchtlinge haben bezüglich Sozialhilfe den rechtsgültigen Anspruch auf Gleichbehandlung mit einheimischen Personen. Für die Gewährung der Sozialhilfe wird daher betreffend Flüchtlinge integral auf die Regelungen des 3. Kapitels des SHG verwiesen.

Kapitel 4: Unterbringung und Betreuung

Abschnitt 4.1: Standortplanung

Artikel 28

In diesem Abschnitt werden die Grundsätze der Standortplanung der Kollektivunterkünfte festgehalten.

Absatz 1 schickt systematisch voran, dass die Standortplanung nach dem Drei–Stufen–Modell mit den Stufen „normale Lage“, „angespannte Lage“ und „Notlage“ erfolgt. Während der „normalen Lage“ kann der Bedarf an Unterbringungsplätzen – ggfs. unter Inanspruchnahme der strategischen Reserve – gedeckt werden (vgl. Art. 29 SAFG). Zeichnet sich indessen ab, dass auch die strategischen Reserven nicht mehr ausreichen, um den erwarteten Bedarf an Unterbringungsplätzen zu decken, liegt eine „angespannte Lage“ vor (vgl. Art. 30 SAFG). Ab wann eine „Notlage“ (Art. 31 SAFG) vorliegt, richtet sich nach dem Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz³⁵: Notlagen sind überraschend eintretende Ereignisse bzw. unmittelbar drohende Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder soziale Notstände, die mit den für den Normalfall bestimmten Mitteln und Befugnissen allein nicht mehr bewältigt werden können (vgl. Art. 2 Abs. 1 KBZG). Eine Notlage wird nicht leichthin angenommen.

Absatz 2 weist die Zuständigkeit neu der zuständigen Stelle der GEF zu. Neben der Standortplanung der Kollektivunterkünfte übernimmt diese auch die Planung angemessener Reserven. Dieser Absatz übernimmt somit inhaltlich den Gehalt des bisherigen Artikels 4a Absatz 1 EG AuG und AsylG.

Absatz 3 übernimmt die Regelung des bisherigen Artikels 4d Absatz 1 EG AuG und AsylG. Der Regierungsrat hat im Vortrag zu dieser Bestimmung Folgendes ausgeführt: *„(...) Kostengünstig ist eine Lösung, wenn sie sich im Rahmen der anteilmässig zur Verfügung stehenden Bundesmittel oder mit vertretbarem Mehraufwand realisieren lässt. Kleinere Anlagen sind wie gesehen einfacher zu finden und geniessen grössere Akzeptanz – ihr Betrieb ist indes erfah-*

³³ Vgl. Fn 13-17

³⁴ Art. 23 geltendes SHG bzw. Art. 23c des revidierten SHG, vom Grossen Rat am 29. März 2018 verabschiedet (Inkrafttreten noch offen)

³⁵ Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1)

*rungsgemäss teuer. Sollen die neuen Bestimmungen ihre volle Wirkung entfalten können, bedingt dies, dass der Grosse Rat die entsprechenden Mittel bereitstellt.*³⁶

Das Kostenargument kann in einem gewissen Spannungsverhältnis zum gesetzlichen Auftrag der „möglichst ausgeglichenen regionalen Verteilung der neu zugewiesenen Personen“ nach Artikel 34 SAFG stehen.

Abschnitt 4.2: Drei-Stufen-Modell

Unterabschnitt 4.2.1: Normale Lage

Artikel 29

Dieser Artikel übernimmt vollumfänglich den Gehalt des bisherigen Artikels 4a EG AuG und AsylG.

Absatz 1: Grundsätzlich soll die Unterbringung von Personen des Asylbereichs in den dafür vorgesehenen „ordentlichen“ Strukturen erfolgen. Das bedeutet, dass die zuständige Stelle der GEF in Zusammenarbeit mit der für die Nothilfe zuständigen Stelle der POM und mit den regionalen Partnern ausreichend Unterbringungskapazitäten schafft. Dabei handelt es sich um eine Daueraufgabe, bei der die Entwicklung der Anzahl neu zugewiesener Asylsuchender und der effektiven Möglichkeit zur Übertragung von Personen des Asylbereichs von Kollektivunterkünften in Individualunterkünfte Rechnung zu tragen ist.

Gleichzeitig führt der Kanton unter der Leitung der zuständigen Stelle der GEF eine strategische Reserve, um geringe bis mittlere Schwankungen bei den Asylgesuchen auffangen zu können. Je höher die strategische Reserve, desto länger kann in Zeiten mit stark ansteigenden Asylgesuchen die Unterbringung in der normalen Lage nach diesem Artikel aufrecht erhalten bleiben.

Absatz 2: Es versteht sich von selbst, dass sich die Planung ausreichender Unterbringungskapazitäten an Prognosen ausrichten muss. Insofern ist es auch sinnvoll, die Prognosen nach jenen der Bundesbehörden auszurichten.

Auch in ordentlichen Zeiten ist ein frühzeitiger Einbezug der Gemeinden und der Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter durch die zuständige Behörde wichtig, was **Absatz 3** verdeutlicht. Die Bereitschaft und Akzeptanz der Gemeinden für die Eröffnung oder Schliessung von Kollektivunterkünften kann durch eine angemessene Informationspolitik der kantonalen Behörden gefördert werden. Die Gemeinden sollen bei Fragen rund um die Asylunterbringung möglichst klare Anlaufstellen haben. Die kantonalen Behörden koordinieren zu diesem Zweck ihre Zusammenarbeit (vgl. Artikel 33 SAFG).

Mit **Absatz 4** wird die Möglichkeit geschaffen, Aufgaben im Zusammenhang mit der Suche nach Unterbringungsplätzen sowie Koordinationsaufgaben im Sinne von Artikel 4d Absatz 5 bisheriges EG AuG und AsylG bereits in der «normalen Lage» an die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter zu übertragen. So können Erfahrungen gesammelt und Know-how transferiert werden, von welchen in angespannten Lagen später profitiert werden kann. Um die nötige Flexibilität zu wahren, soll ein frühzeitiger Einbezug der Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter auf Verordnungsstufe geregelt werden. So kann auch eine Feinabstimmung mit den komplexen Strukturen und vielschichtigen Aufgaben im Asylbereich vorgenommen werden.

Unterabschnitt 4.2.2: Angespannte Lage

Artikel 30

Dieser Artikel übernimmt Artikel 4b des bisherigen EG AuG und AsylG vollumfänglich. Diese Bestimmung ist am 1. Juli 2017 in Kraft getreten und soll unverändert ins SAFG überführt

³⁶ Vortrag des Regierungsrates vom 17. August 2016 an den Grossen Rat zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG); Geschäftsnummer 2015.POM.63

werden. Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf jene im Vortrag zur Änderung EG AuG und AsylG 2016:

Absatz 1: Die teilweise Übertragung der Zuständigkeit für die Beschaffung von ausreichendem Wohnraum für Personen des Asylbereichs an die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter erfolgte in der Überzeugung, dass diese aufgrund ihrer örtlichen und persönlichen Nähe zu den Gemeinden in Zusammenarbeit mit diesen rascher geeigneten Wohnraum finden und realisieren können als dies bisher durch die kantonalen Behörden der Fall gewesen ist. Der Verband Bernischer Gemeinden hatte den Kompetenzwechsel angeregt und unterstützte diesen. Dank der Abnahme der Asylgesuche musste sich diese Bestimmung in der Praxis bisher nicht bewähren. Demgegenüber konnten die meisten im Verlaufe des Jahres 2015 eröffneten Notunterkünfte nach deren Stilllegung im Verlaufe des Jahres 2017 in die strategische Reserve überführt werden. Diese Reserven könnten bei einer erneuten Zunahme der Asylgesuche innerhalb kurzer Frist wieder in Betrieb genommen werden, so dass eine angespannte Lage über mehrere Monate vermieden werden könnte, ohne dass es zu einer Obdachlosigkeit kommen würde.

Eine angespannte Lage im Sinne dieses Artikels tritt somit erst ein, wenn der Bedarf an Unterbringungsplätzen im Asylbereich auch mit der Wiederinbetriebnahme der strategischen Reserven nicht mehr gedeckt werden kann.

Zeichnet sich ein solcher Bedarf an Unterbringungsplätzen im Asylbereich ab, beauftragt der Regierungsrat die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, eine bestimmte Anzahl an Unterbringungsplätzen zu bezeichnen. Er setzt den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter eine angemessene Frist. In der Regel dürfte diese bei drei Monaten liegen. Bei diesem ersten Schritt in einer angespannten Lage zählen die Behörden noch auf die Kooperationsbereitschaft zwischen Kanton, Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern und den Gemeinden.

Absatz 2: Können nicht genügend Unterbringungsplätze mit Massnahmen nach Artikel 29 und 30 Absatz 1 SAFG beschafft werden, weisen die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter einzelne Gemeinden an, kurzfristig belegbare und geeignete Unterbringungsplätze zur Verfügung zu stellen. Die Anweisung erfolgt mittels Verfügung. Auch das Ergreifen einer Massnahme nach Absatz 2 bedarf einer gewissen Vorlaufzeit für die Planung und Durchführung. Ziel ist, die Obdachlosigkeit der Betroffenen zu vermeiden. Dies gebietet sich nicht zuletzt aus staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz und ganz generell mit Blick auf die menschliche Würde.

Die zuständigen Behörden klären die Eignung einer Unterkunft im Einzelfall ab. Zivilschutzanlagen, ehemalige Schulhäuser und Spitäler sowie Ferienheime können grundsätzlich als «geeignet» angesehen werden. Dass eine Norm wie der neue Artikel 30 Absatz 2, die die behördliche Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Situationen sicherstellen soll, auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet, ist letztlich kaum vermeidbar. Nur so kann die nötige Flexibilität gewährleistet werden, die schwierigen Lagen zu bewältigen.

Die Massnahme ist auf maximal zwei Jahre befristet. Eine kürzere Frist würde den organisatorischen und betrieblichen Aufwand, der durch die Errichtung einer Unterkunft entsteht, erfahrungsgemäss nicht rechtfertigen.

Absatz 3: Da die zusätzlichen Unterbringungskapazitäten in Fällen nach Absatz 2 rasch benötigt werden und die geordnete und angemessene Unterbringung von Asylsuchenden ein nicht unbedeutendes öffentliches Interesse darstellt, wird allfälligen Beschwerden gegen Massnahmen nach Absatz 2 die aufschiebende Wirkung entzogen, womit die Massnahme sofort vollstreckbar ist. Der Rechtsmittelweg richtet sich nach dem VRPG. Das bedeutet, dass Verfügungen der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter beim Regierungsrat angefochten werden können, da eine solche Anordnung vorwiegend politischen (sozial- bzw. sicherheitspolitischen) Charakter aufweist (vgl. Art. 77 Abs. 1 Bst. d und e VRPG). Der Ent-

scheid des Regierungsrats ist endgültig (kantonale letztinstanzlich) und kann nur noch beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. Art. 86 Abs. 3 BGG³⁷).

Unterabschnitt 4.2.3: Notlage

Artikel 31

Dieser Artikel übernimmt Artikel 4c des bisherigen EG AuG und AsylG vollumfänglich. Diese Bestimmung ist am 1. Juli 2017 in Kraft getreten und soll unverändert ins SAFG überführt werden. Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf jene im Vortrag zur Änderung EG AuG und AsylG 2016:

Der Artikel schlägt die Brücke vom Asylwesen zum Bevölkerungsschutz- und Zivilschutz. Historisch betrachtet werden Personen des Asylbereichs seit geraumer Zeit als schutzsuchende Personen im Sinne des Bevölkerungsschutzes und Zivilschutzes verstanden. Dies nicht nur auf Stufe Kanton, sondern auch auf Stufe Bund. Durch verschiedene Rechtsänderungen in der jüngeren Vergangenheit wurde dieser Zusammenhang indes etwas weniger klar.

Die Zuständigkeiten und Massnahmen aus dem Bevölkerungsschutz- und Zivilschutz gelangen in Notlagen im Sinne des KBZG zur Anwendung. Eine Notlage kann sich gemäss Artikel 2 KBZG in einem sozialen Notstand äussern.

Unterabschnitt 4.2.4: Entschädigung

Artikel 32

Dieser Artikel führt die Regelung nach Artikel 4d Absatz 4 des bisherigen EG AuG und AsylG fort: Werden Einrichtungen im Eigentum von Gemeinden zur Unterbringung von Personen genutzt, so schliesst die zuständige Stelle der GEF mit den Gemeinden einen Mietvertrag und entrichtet einen Mietzins. Die Höhe des Mietzinses ist grundsätzlich Verhandlungssache zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

Es ist jedoch zu unterscheiden, ob eine kommunale Einrichtung während einer normalen oder während einer angespannten Lage benützt wird. In einer normalen Lage ist der Kanton, handelnd durch die zuständige Stelle der GEF (vgl. Art. 28 SAFG), zuständig für die Bereitstellung von ausreichenden Unterkünften. Aufgrund der Heterogenität der in Frage stehenden Objekte, deren Beschaffenheit und der daraus folgenden Nutzungsdauer können keine normativen Vorgaben über die Höhe der Entschädigung festgelegt werden. Auch Ortsüblichkeit kann nicht als Kriterium herangezogen werden. Deshalb wird auch darauf verzichtet, die zuständige Stelle (in einer normalen Lage: die zuständige Stelle der GEF) zur Festlegung einer solchen Entschädigung im Gesetz zu benennen.

In einer angespannten Lage sind die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter befugt, eine Gemeinde zur Bereitstellung von kurzfristig belegbaren und geeigneten Unterbringungsplätzen zu verpflichten (vgl. Art. 30 Abs. 2 SAFG). Diesfalls ist in der entsprechenden Verfügung auch eine angemessene Entschädigung festzulegen.

Unterabschnitt 4.2.5: Koordination

Artikel 33

Dieser Artikel hält die Koordinationsfunktion der Regierungsstatthalterinnen und –statthalter bei der Beschaffung nach ausreichendem Wohnraum für Personen des Asylbereichs fest. Die Regierungsstatthalterinnen und –statthalter vermitteln zwischen der zuständigen Stelle der GEF sowie der für die Nothilfe zuständigen Stelle der POM und Standortgemeinden von potentiellen neuen Kollektivunterkünften. Zudem stellen sie auch untereinander den laufenden, gegenseitigen Informationsaustausch sicher.

³⁷ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)

Abschnitt 4.3: Regionale Verteilung

Artikel 34

Absatz 1: Die zuständige Stelle der GEF hat den Auftrag, Personen nach Artikel 2 Absatz 1 unterzubringen. Diese Aufgabe delegiert die GEF an die regionalen Partner. Die GEF weist also dem im Perimeter zuständigen regionalen Partner die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 zu und der regionale Partner sorgt für deren Unterbringung sowie die Ausrichtung der Sozialhilfe.

Absatz 2: Bei der Unterbringung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 stehen kostengünstige Lösungen im Vordergrund. Bei der regionalen Verteilung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 sind zudem die Chancen auf eine rasche berufliche Integration zu berücksichtigen. Im Rahmen dieser Vorgaben wird eine gleichmässige regionale Verteilung zugewiesener Personen angestrebt. Dazu ist vorgesehen, dass neu zugewiesene Asylsuchende möglichst bevölkerungsproportional mittels Zuweisungstages innerhalb eines definierten Turnus mit „Ausgleichswochen“ und unter Berücksichtigung regionaler Möglichkeiten auf berufliche Integration auf die Perimeter verteilt bzw. dem jeweiligen regionalen Partner zugeteilt werden. Beispielsweise werden innerhalb eines Turnus von drei Monaten während 10 Wochen (50 Arbeitstage) Zuweisungstage und während drei Wochen (15 Arbeitstage) „Ausgleichswochen“ festgelegt. Jeder regionale Partner weiss also für das Quartal im Voraus, an welchen Tagen er die neu zugewiesenen Personen aufnehmen muss. Der Turnus kann je nach Situation/Lage angepasst werden. Dieses System entspricht in etwa der gegenwärtigen Praxis der POM.

Zudem ist vorgesehen, dass Asylsuchende mit französischer Muttersprache im Grundsatz dem regionalen Partner der Region Berner Jura und Seeland zugeteilt werden. Wenn die Kapazitäten in den Kollektivunterkünften in dieser Region nicht mehr ausreichen (bspw. wegen hohem Anteil französischsprachender Asylsuchender), kann von diesem Grundsatz abgewichen werden.

Die kantonale Standortplanung der Kollektivunterkünfte, die in der Verantwortung der GEF liegt, richtet sich auf diese Anforderungen aus. Die regionale Verteilung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 in Kantonszuständigkeit soll regelmässig publiziert werden.

Heute sind die Personen des Asylbereichs im Kantonsgebiet nicht gleichmässig verteilt. Es ist nicht vorgesehen, diesen „Bestand“ durch Zuweisung neuer Wohnorte aktiv umzuverteilen. Die gleichmässige Verteilung wird also in erster Linie bei den neu zugewiesenen Personen verwirklicht.

Im Kanton Bern wird es auch zwei Bundeszentren und ein kantonales Rückkehrzentrum geben. Es ist nicht vorgesehen, diese Plätze bei der Zuweisung von Asylsuchenden auf die fünf Regionen anzurechnen, weil sie für die Gemeinden und Regionen voraussichtlich keine grosse finanzielle Belastung bedeuten. Denkbar ist jedoch, in der Verordnung die Möglichkeit zu verankern, diese Zentren mit einem bestimmten Koeffizienten anzurechnen. Dadurch könnte zu einem späteren Zeitpunkt, wenn es sich zeigen sollte, dass die Regionen zum Beispiel durch ein Bundeszentrum eben doch eine zusätzliche Belastung zu tragen haben, eine Anrechnung eingeführt werden.

Abschnitt 4.4: Zwei-Phasen-System

Unterabschnitt 4.4.1 Allgemeines

Artikel 35

Absatz 1: Der regionale Partner bringt Personen nach Artikel 2 Absatz 1 im bewährten Zwei-Phasen-System in seinem zuständigen Perimeter unter. Mit dem Zwei-Phasen-Modell ist gemeint, dass alle dem Kanton zugewiesenen Personen zunächst in einer Kollektivunterkunft untergebracht (Phase 1) und später in Wohnungen ausplatziert werden (Phase 2), sofern sie die integrationsbezogenen Ziele erfüllen.

Buchstabe a: Nach der Zuweisung durch den Bund melden sich Personen nach Artikel 2 Absatz 1 bei der zuständigen Stelle der GEF (Schaltersystem) und werden den regionalen Partnern gleichmässig gemäss ihren Kapazitäten in Kollektivunterkünfte zugewiesen. Zum Ge-

samtauftrag der regionalen Partner gehört der Betrieb der Kollektivunterkünfte, in denen sämtliche Asylsuchende während des gesamten Asylverfahrens untergebracht werden. Dadurch wird verhindert, dass Asylsuchende bereits Wohnungen beziehen, die sie bei einem negativen Asylentscheid wieder verlassen müssen. Vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung verbleiben nach dem Asylentscheid weiter in Kollektivunterkünften, bis sie das geforderte Sprachniveau erreicht und eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufgenommen haben.

Buchstabe b: Sobald die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 die geforderten Integrationsziele (Sprachniveau und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung) erreicht haben, können sie in einer individuellen Unterkunft (Wohnung oder Wohngemeinschaft) untergebracht werden. Die Ausplatzierung in eine individuelle Unterkunft wird als zweite Phase bezeichnet. Die zugewiesenen Personen, die die Integrationsziele erfüllen, werden bei der Wohnungssuche vom regionalen Partner im zuständigen Perimeter unterstützt (vgl. Art. 37 Abs. 3 SAFG).

Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose haben zwar freie Wohnsitzwahl, die Wohnungssuche wird aber durch die regionalen Partner ebenfalls erst nach Erreichen des geforderten Sprachniveaus sowie der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung (Erreichung der vereinbarten Integrationsziele) unterstützt.

Absatz 2: Vom Grundsatz nach Absatz 1 können Familien mit Kindern (Bst. c) sowie unbegleitete Minderjährige und weitere vulnerable Personengruppen (Bst. b) ausgenommen werden. Eine weitere Ausnahme kann dann erforderlich sein, wenn beispielsweise mehr Personen als ursprünglich erwartet innerhalb kurzer Zeit dem Kanton Bern zugewiesen werden (Bst. a). Ein solch sprunghafter Anstieg an zugewiesenen Personen kann zu Kapazitätsengpässen in den Kollektivunterkünften führen. Um einem solchen Engpass entgegenzuwirken, muss der regionale Partner in dieser Situation auch Personen in Wohnungen platzieren können, welche die Integrationsziele noch nicht erreicht haben.

Absatz 3: Die Einzelheiten regelt der Regierungsrat mittels Verordnung, insbesondere die Kriterien für das Vorliegen einer Ausnahmesituation.

Unterabschnitt 4.4.2: Kollektivunterkünfte

Artikel 36

Absatz 1: In der ersten Phase wohnt eine Vielzahl von Personen nach Artikel 2 Absatz 1 in einer Kollektivunterkunft. Die zugewiesenen Personen werden in den Kollektivunterkünften von qualifiziertem Personal betreut. Durch ihre Grösse, Beschaffenheit und Lage ermöglichen die Kollektivunterkünfte, die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 angemessen unterzubringen und zu betreuen. Der Begriff „Beschaffenheit“ ermöglicht die getrennte Unterbringung von alleinstehenden Männern und Frauen, von Ehepaaren und von Familien mit Kindern. Ziel dieser Unterbringungsform ist es, die Personen mit den Gepflogenheiten des schweizerischen Alltages bekannt zu machen und sie an ein möglichst selbstständiges Leben heranzuführen. Sind wegen eines raschen Zustroms von Personen alle Kollektivunterkünfte ausgelastet, müssen diese Personen vorübergehend in Notunterkünften untergebracht werden. Der für den Perimeter zuständige regionale Partner betreibt die Kollektivunterkunft bzw. Kollektivunterkünfte.

Absatz 2: Für den geplanten Ablauf (vgl. Ausführungen zu Art. 34 SAFG) ist es zwingend nötig, dass es in jedem Perimeter mindestens eine Kollektivunterkunft gibt. Gemäss den aktuellen Schätzungen für die Anzahl der Asylsuchenden, die dem Kanton Bern in Zukunft zugewiesen werden, sollten in jedem der fünf Perimeter sogar rund 200 – 300 Plätze in Kollektivunterkünften bereitstehen.

Absatz 3: Die Einzelheiten und weitere Kriterien legt der Regierungsrat mittels Verordnung fest. Er kann beispielsweise eine minimale Platzkapazität definieren oder einen Betreuungsschlüssel vorgeben.

Unterabschnitt 4.4.3: Individuelle Unterkünfte

Artikel 37

Absatz 1: Im Grundsatz ist es wünschenswert, dass Personen, die dauerhaft im Land bleiben, sich auch möglichst rasch selbstständig um das Mietverhältnis kümmern, wie dies in der Sozialhilfe üblich ist.

Absatz 2: In der Praxis haben Personen nach Artikel 2 Absatz 1 oft Schwierigkeiten, eine Wohnung zu finden. Aus der Sicht des Vermieters ist es oft sicherer, einen Sozialdienst als Vertragspartner zu haben. Deshalb kann es sinnvoll sein, wenn der regionale Partner die Mietverträge unterzeichnet, aber immer mit dem Ziel, dass die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 möglichst selbstständig sein sollen.

Absatz 3: Diejenigen Personen, die die Integrationsziele erreichen, werden in einer zweiten Phase in Wohnungen oder Wohngemeinschaften untergebracht. Unterstützt und betreut werden diese Personen durch die regionalen Partner. Die regionalen Partner unterstützen die Wohnungssuche grundsätzlich nur in den zugeteilten Perimetern und bei Erreichen der Integrationsziele. Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung und anerkannte Staatenlose können ihren Wohnsitz im Kanton frei wählen.³⁸ Das heisst, dass sie in eine selber angemietete Wohnung ziehen dürfen, sofern der Mietzins innerhalb der vorgegebenen Limite liegt. Der regionale Partner kann sie bei der Wohnungssuche jedoch nur dann unterstützen, wenn sie die vorgegebenen Integrationsziele erreicht haben.

Unterabschnitt 4.4.4: Ausschluss aus Unterkünften

Artikel 38

Dieser Artikel regelt den Übergang von der Asylsozialhilfe zur Nothilfe: Nach Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AsylG sind Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Der Ausschluss aus der Sozialhilfe ist demnach eine bundesgesetzliche Folge eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheides. Der Bund richtet die Monatsglobalpauschale für die Sozialhilfe letztmals in jenem Monat aus, in dem der Wegweisungsentscheid rechtskräftig wird (vgl. Art. 20 Bst. a AsylV 2). Nach der Verbuchung der Rechtskraft des Wegweisungsentscheides löst der Bund für diese Personen die einmalige Nothilfepauschale aus (vgl. Art. 28 AsylV 2).

Absatz 1: Da nach der Neustrukturierung des Asylbereichs die Zuständigkeit für die Asylsozialhilfe und für die Nothilfe auf zwei Direktionen aufgeteilt ist, muss die bisher für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständige Stelle der GEF jene Personen, deren Wegweisungsentscheid rechtskräftig ist und denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, zum Verlassen der Kollektivunterkunft oder der individuellen Unterkunft auffordern. Weil der Sozialhilfestopp eine gesetzliche Folge der Rechtskraft des Wegweisungsentscheides ist, handelt es sich hier um eine nicht anfechtbare Handlungsanordnung. Diese ist auch nicht mit der Begründung anfechtbar, dass die betroffene Person verletzlich ist. Vielmehr hat die betroffene Person beim Antrag auf Nothilfe geltend zu machen, dass ihrer Verletzlichkeit bei der Ausrichtung der Nothilfe Rechnung getragen wird (vgl. dazu Art. 9 Absatz 3 bisheriges EG AuG und AsylG).

Absatz 2: Mit Kenntnisnahme der Rechtskraft des Wegweisungsentscheides setzt die für die Unterbringung zuständige Stelle der GEF den betroffenen Personen für den Ausschluss aus der Asylsozialhilfe bzw. aus den Unterkünften eine angemessene Frist an. Nur dieser Teil des Ausschlusses aus der Asylsozialhilfe bzw. aus den Unterkünften ist im Sinne einer Verfügung anfechtbar und dies nur mit der Begründung, die Frist sei nicht angemessen.

Absatz 3: Der Regierungsrat wird durch Verordnung regeln, dass die Frist zum Verlassen der GEF-Strukturen grundsätzlich der Dauer der Ausreisefrist nach Absatz 1 entsprechen muss. Hier kann beispielsweise den Interessen von Familien mit volksschulpflichtigen Kindern Rechnung getragen werden, indem die Frist auf den Beginn der nächsten Schulferien hin endet.

³⁸ Vgl. Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention, Art. 31 AIG

Absatz 4: Es besteht ein öffentliches Interesse, die Rechtsfolgen gemäss Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AsylG möglichst zeitnah umzusetzen und die Strukturen des Asylbereichs zu entlasten. Deshalb ist einer Beschwerde von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Abschnitt 4.5: Besondere Massnahmen und Unterbringungen

Artikel 39 (Grundsatz)

Absatz 1: Die ordentliche Sozialhilfe regelt in Artikel 29 SHG die „persönliche Hilfe“, die in Form von Beratung, Betreuung, Vermittlung und Information gewährt wird. Dieser Auftrag gilt nicht im gleichen Umfang für die Asylsozialhilfe. Soweit zum Schutz von Kindern oder Erwachsenen besondere Massnahmen oder Unterbringungen notwendig sind und die entsprechenden Gesetzesgrundlagen die Zuständigkeit für die Vermittlung entsprechender besonderer Massnahmen oder Unterbringungen subsidiär den ordentlichen Sozialdiensten zuweisen, wird diese Aufgabe hier der für die Unterbringung zuständigen Stelle, also dem regionalen Partner, zugewiesen.

Mit dem Begriff „besondere Unterbringung“ sind hier aufgrund des entsprechenden Schutzbedarfs notwendige *stationäre* Unterbringungen ausserhalb der Strukturen der für die Unterbringung zuständigen Stelle gemeint, also in externen Institutionen. Stellt die zuständige Sozialhilfestelle eine Indikation für eine stationäre Unterbringung ausserhalb der ordentlichen Strukturen fest, motiviert sie die betroffene Person bzw. deren gesetzliche Vertretung, dieser stationären Unterbringung zuzustimmen. Dies gilt als präventive, freiwillige Massnahme. Eine gestützt auf das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordnete behördliche Massnahme ist dann notwendig, wenn sich die betroffenen Personen den notwendigen Schutzmassnahmen widersetzen. Bei nach Krankenversicherungsrecht indizierten Unterbringungen ist auf die ärztliche Indikation abzustellen.

Mit dem Begriff „besondere Massnahmen“ sind hier zum Schutz der Betroffenen notwendige *ambulante Massnahmen* gemeint, während denen die Unterbringung in den Regelstrukturen der regionalen Partner aufrechterhalten bleibt. Stellt die zuständige Sozialhilfestelle eine Indikation für eine *ambulante Massnahme* fest, motiviert sie die betroffene Person bzw. deren gesetzliche Vertretung, dieser ambulanten Massnahme zuzustimmen. Dies gilt als präventive, freiwillige Massnahme. Als Beispiel einer besonderen Massnahme kann hier die Familienbegleitung angefügt werden.

Nach dieser Bestimmung hat die für die Sozialhilfe zuständige Stelle einen geeigneten Leistungserbringer für die besondere Massnahme bzw. Unterbringung zu suchen und zu vermitteln.

Absatz 2: Soweit eine indizierte besondere Massnahme oder Unterbringung nicht mit den von der zuständigen Stelle der GEF geleisteten Abgeltung finanzierbar ist, kann die für die Unterbringung zuständige Stelle vor dem Beginn der besonderen Massnahme oder Unterbringung bei der zuständigen Stelle der GEF ein Gesuch um Kostengutsprache stellen.

Absatz 3 erteilt dem Regierungsrat die Kompetenz, die Einzelheiten in einer Verordnung zu regeln. Zu denken ist hier primär an Steuerungsinstrumente, um den Aufwand in diesem Bereich niedrig zu halten.

Artikel 40 (Unbegleitete Minderjährige)

Die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen erfolgt unabhängig vom Asylstatus (Bst. a). Dies gilt auch für unbegleitete Minderjährige, die einen rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid haben. Diese Fälle sind statistisch selten. Im Wissen darum, dass ein rechtskräftiger negativer Asyl- und Wegweisungsentscheid eines unbegleiteten Minderjährigen nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand vor Erreichen der Volljährigkeit vollzogen werden kann und ein wesentlicher Teil des Aufwandes auf die Behörden der Herkunftsländer zurückzuführen ist, rechtfertigt sich diese Ausnahmeregelung. Die für die Nothilfe zuständige Stelle der POM wird für diese Fälle die für die Sozialhilfe bzw. für die Unterbringung und Betreuung zuständige Stelle der GEF abgelden müssen. Dies kann auf Basis einer verwaltungsinternen Vereinbarung erfolgen.

Buchstabe b regelt die Organisation der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen. Dabei steht es der GEF frei, diese Aufgabe gestützt auf Artikel 10 Absatz 1 SAFG an einen oder mehrere regionale Partner zu übertragen oder eine geeignete öffentliche oder private Trägerschaft exklusiv mit dieser Aufgabe zu mandatieren. Wird die Vollzugskompetenz übertragen, muss auch die Verfügungskompetenz in diesem Bereich delegiert werden.

Absatz 2 erteilt dem Regierungsrat die Kompetenz, die Einzelheiten durch Verordnung zu regeln.

Kapitel 5: Finanzierung

Artikel 41 (Lastenausgleich)

Die Nettokosten für die Flüchtlingssozialhilfe nach Abzug der Bundesbeiträge fliessen bereits heute in den «Lastenausgleich Sozialhilfe» nach Artikel 25 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich³⁹ und werden damit von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert. Die Nettokosten der Asylsozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene werden heute hingegen vollständig vom Kanton getragen. In Zukunft sollen die Nettokosten für beide Bereiche sowie die spezifischen Integrationsleistungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich möglichst gleich finanziert werden. Eine Differenzierung in der Kostentragung von Asylsozialhilfe und Flüchtlingssozialhilfe erübrigt sich grundsätzlich, da künftig dem Kanton Bern in der Regel Personen zugewiesen werden, die eine längerfristige Bleibeperspektive aufweisen und sprachlich, beruflich sowie sozial integriert werden sollen. Die inhaltlichen und finanziellen Problemstellungen gleichen sich somit in der Asyl- und der Flüchtlingssozialhilfe stark an.

Im Rahmen der Detailkonzeption hat der Regierungsrat deshalb beschlossen, die Nettokosten der Sozialhilfe und Integrationsförderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» zuzuführen. Aufgrund von Modellrechnungen ist durch diese Regelung – abhängig von der Anzahl und Zusammensetzung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs – von einer zusätzlichen Lastenverschiebung zulasten der Gemeinden von rund 3 Mio. CHF auszugehen.⁴⁰ Diese soll im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» (Art. 29b FILAG) angerechnet werden und gleicht somit im Zeitpunkt der Umsetzung die Lastenverschiebung aus (vgl. den entsprechenden Art. 67 in den Übergangsbestimmungen). Chancen und Risiken der Kostenentwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich sollen somit von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen werden, analog zur übrigen Sozialhilfe.⁴¹

Über die Detailkonzeption hinaus schlägt der Regierungsrat vor, auch allfällige Nettokosten der Nothilfe dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» zuzuführen (vgl. die entsprechenden Ausführungen zu Art. 47 EG AIG und AsylG).

Artikel 42 (Festlegung der Kostenstrategie und Ausgabenbewilligung)

Absatz 1: Die Kosten im Bereich des SAFG sind sehr stark von der Anzahl der zu betreuenden Personen abhängig. Entsprechend ist es sehr schwierig, im Voraus verbindliche Kosten zu definieren und diese vom Parlament genehmigen zu lassen. Um dem Grossen Rat dennoch eine möglichst grosse Einflussnahme ermöglichen zu können, soll ihm periodisch die Strategie für die Bemessung der Kosten als Beschluss unterbreitet werden. Basierend auf der festgelegten Strategie bewilligt der Regierungsrat jährlich die anfallenden Ausgaben.

³⁹ Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)

⁴⁰ Vgl. Detailkonzeption, S. 59/60. In diesem Bericht werden ferner die Kostendeckungsgrade der Bundesbeiträge dargelegt sowie in jenen Fällen begründet, wo die Bundesbeiträge nicht ausreichen (vgl. S. 55 bis 59).

⁴¹ Würde hingegen die Variante gewählt, wonach die Finanzierung der Nettokosten in diesem Aufgabenbereich vollständig durch Kantonsmittel erfolgt, würde gemäss Modellrechnungen eine Lastenverschiebung zulasten des Kantons von rund 15 Mio. CHF erfolgen, die wiederum im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» zu kompensieren wäre.

In dieser Strategie werden die Aufwendungen für die verschiedenen zur Umsetzung des vorliegenden Gesetzes erforderlichen Bereiche aufzuführen sein. Beispielhaft für solche Bereiche seien vorliegend genannt:

- Kosten für besondere Massnahmen und für die Unterbringung und Betreuung für UM nach den Artikeln 39 f;
- Kosten für die Integration aller Personen im Geltungsbereich des SAFG.

Absatz 2: Damit wird eine spezialgesetzliche Delegationsnorm für die Ausgaben in der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe geschaffen; zu diesen Kosten gehören auch die Unterbringungskosten (inklusive Kosten für die Unterbringung für UM).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Gesamtrechnung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (vgl. Detailkonzeption S. 51).

Tabelle 1: Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich, Bruttokosten bei jährlich 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden, 1'100 VA / FL, 3.8% UM und 1'900 rechtskräftigen negativen Entscheiden (Modellergebnisse)

Aufgabe	Einheit	IST			NEU			Differenz
		Anzahl	Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Anzahl	Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Kosten pro Person
			(CHF)	(CHF)		(CHF)	(CHF)	(CHF)
Integrationsförderung	neu anerkannte VA / FL pro Jahr	1'128	13'500	15.2 Mio.	1'128	11'800	13.4 Mio.	-1'600
Sozialhilfe	N / VA / FL (Bestand, ohne UM)	6'791	18'700	127.3 Mio.	6'791	18'300	124.3 Mio.	-400
Unbegleitete Minderjährige	UM (Bestand)	272	68'500	18.6 Mio.	272	68'500	18.6 Mio.	0
Nothilfe und Wegweisungsvollzug	rk. neg. Entscheide pro Jahr	1'904	9'500	18.1 Mio.	1'904	8'400	16.0 Mio.	-1'100
Total "Spezifische Aufgaben Asyl- und Flüchtlingsbereich"				179.2 Mio.			172.3 Mio.	
Verwaltungsaufwand	N, VA, FL (Bestand)	7'063	760	5.3 Mio.	7'063	760	5.3 Mio.	-
Volksschule	Volksschulpflichtige Kinder	1'371	19'300	26.4 Mio.	1'371	19'300	26.4 Mio.	-
Berufsbildung	VA / FL mit Stossrichtung Berufsbildung pro Jahr	207	81'400	16.8 Mio.	207	81'400	16.8 Mio.	-
Mittelschulbildung	VA / FL mit Stossrichtung Bildung pro Jahr	12	80'000	1.0 Mio.	12	80'000	1.0 Mio.	-
KAPO für Sicherheit KU	Personen in KU (Bestand)	1'005	760	0.8 Mio.	1'646	760	1.2 Mio.	-
Sicherheit in den Rückkehrzentren				0			1 Mio ⁴² .	
Stationäre Behandlungskosten	N, VA, FL, NH (Bestand)	7'535	1'100	8.3 Mio.	7'421	1'100	8.2 Mio.	-
Total Regelstrukturen				58.7 Mio.			60 Mio.	
Bruttoaufwand Total				237.9 Mio.			232.3 Mio.	

Bei dieser Darstellung nicht berücksichtigt ist, dass Nothilfebezügerinnen und -bezüger nicht mehr in den Kollektivunterkünften der 1. Phase untergebracht werden, sondern in einem eigenen Rückkehrzentrum. Beim aktuellen Bestand in der 1. Phase (1414 belegte Plätze am 24. August 2018 bei einer Grundkapazität von 1'798 Plätzen) befinden sich rund 700 Personen in der Nothilfe. Diese Personen werden ab Inbetriebnahme des Rückkehrzentrums von den Kol-

⁴² Vgl. Erläuterungen im Anschluss an die Tabelle

lektivunterkünften in das Rückkehrzentrum umplatziert. Damit einher geht ein Abbau der Grundkapazitäten, d.h. weitere Kollektivunterkünfte (rund die Hälfte) müssen ab Inbetriebnahme des Rückkehrzentrums geschlossen oder zumindest stillgelegt werden.

Die längere Aufenthaltsdauer in den Kollektivunterkünften wird sich somit erst verzögert und voraussichtlich nicht in der berechneten Masse auswirken. Überdies ist zu berücksichtigen, dass der Sicherheitsaufwand der Kantonspolizei unabhängig von der Auslastung in der Kollektivunterkunft entsteht.

Der Ausgabenposten „Kapo [Kantonspolizei] für Sicherheit in den KU“ enthält ausschliesslich Dienstleistungen, die die Kantonspolizei für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung um die Kollektivunterkünfte herum und für die Einsätze auf Anforderung der Betreiber von Kollektivunterkünften in Kollektivunterkünften leistet. Nicht enthalten darin sind die Ausgaben, die für die Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit innerhalb der Kollektivunterkünfte notwendig sind. Dafür sind grundsätzlich die Betreiber verantwortlich. Die jüngsten Erkenntnisse bei der Ausarbeitung des Betriebskonzepts für das Rückkehrzentrum haben ergeben, dass sich die Sicherheitsanforderungen in einem Rückkehrzentrum wegen der beherbergten Zielgruppe aber auch abhängig von der geographischen Lage nicht mit jenen einer gewöhnlichen Kollektivunterkunft vergleichen lassen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Detailkonzeption war noch nicht bekannt, dass der Kanton das (vorläufig einzige) Rückkehrzentrum in Prêles am Standort des früheren Jugendheims betreiben wird. In Absprache mit der Kantonspolizei hat das Amt für Migration und Personenstand einen Bedarf an Sicherheitsdienstleistungen für die Aufnahme des Betriebs des Rückkehrzentrums in der Höhe von knapp CHF 1 Million errechnet. Dieser Bedarf muss von einem privaten Sicherheitsdienstleister gedeckt werden. Im Zeitpunkt, als die Detailkonzeption ausgearbeitet wurde, waren weder der Standort noch die genaue Personenzahl der Zielgruppe der Bewohnerinnen und Bewohner des Rückkehrzentrums bekannt, weshalb darin auch keine Aussagen zum Bedarf an Sicherheitsdienstleistungen ausgewiesen werden konnte.

Der Zusammenzug dieser Kosten im Ausgabenposten „Nothilfe und Wegweisungsvollzug“ ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die dabei ausgewiesenen Kosten richten sich direkt an die Nothilfebezüglerinnen und -bezügler. Demgegenüber richten sich die Ausgaben für Sicherheitskosten darüber hinaus an das Personal und an die Öffentlichkeit.

Aus diesem Grund sind die Ausgaben um einen Ausgabenposten für „Sicherheit in den Rückkehrzentren“ mit Ist-Kosten von CHF 0.- und Soll-Kosten in der Höhe von CHF 1 Million zu ergänzen.

Artikel 43 (Beiträge an Trägerschaften)

Absatz 1: Die zuständige Stelle der GEF gewährt im Rahmen der nach Artikel 41 bewilligten Ausgaben den mit dem Vollzug beauftragten Trägerschaften Beiträge. Hierbei handelt es sich um Abgeltungen nach Artikel 3 Absatz 3 des Staatsbeitragsgesetzes.⁴³ Damit gelten die Vorschriften der Staatsbeitragsgesetzgebung. Die Beiträge sind ihrem Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden (vgl. Art. 20 StBG). Die zuständige Stelle der GEF kontrolliert die zweckkonforme und rechtmässige Verwendung der Beiträge (Art. 20a StBG). Nichterfüllung, mangelhafte Erfüllung oder Zweckentfremdung hat die Rückerstattung der Staatsbeiträge zur Folge (vgl. Art. 21, 22 StBG). Die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger ist zur Mitwirkung verpflichtet (vgl. Art. 8 StBG).

Absatz 2: Im Rahmen der Leistungsverträge wird festgelegt, ob die Abgeltungen als Pauschalen oder nach Aufwand festgesetzt werden.

Die Beiträge können auch erfolgsorientiert, d.h. durch eine Kombination aus fester und erfolgsabhängiger Abgeltung, festgelegt werden. Beispielsweise könnte bei der Erreichung des Ziels A ein Teil der Abgeltung und bei der Erreichung des Ziels B der Rest der Abgeltung (oder auch ein Bonus) ausbezahlt werden. Damit erhält die GEF den Handlungsspielraum, um

⁴³ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

den Auftragnehmern in einzelnen Bereichen einen direkten finanziellen Anreiz zu geben, um bestimmte Wirkungsziele zu erreichen.

Kapitel 6: Aufsicht

Artikel 44 (Zuständigkeit)

Die zuständige Stelle der GEF überprüft im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit, ob die von ihr beauftragten Stellen die mit Leistungsvertrag übertragenen Aufgaben erfüllen. Dabei wird insbesondere überprüft, ob die angebotenen Leistungen kosteneffizient, wirkungsorientiert und qualitativ angemessen erbracht werden.

Artikel 45 (Mitwirkungspflichten)

Dieser Artikel regelt die Mitwirkungspflichten der regionalen Partner, ihrer Untervertragspartner und der weiteren durch die GEF beauftragten Stellen. Diese haben der zuständigen Stelle der GEF Auskünfte zu erteilen, Einsicht in die Geschäftsunterlagen, insbesondere die Buchführungsunterlagen zu gewähren, damit die zuständige Stelle der GEF ihre Aufsichtstätigkeit umfassend wahrnehmen kann. Der Aufgabenbereich und das Tätigkeitsfeld der beauftragten Stellen bringt zwangsläufig den Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten mit sich. Für die Wahrnehmung der Aufsicht ist es daher notwendig, dass die zuständige Stelle der GEF Zugang zu allen Daten und somit auch zu den besonders schützenswerten Personendaten hat (*Bst. a, b*). Für den Fall, dass die zuständige Stelle der GEF für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtstätigkeit die Räumlichkeiten der beauftragten Stelle betreten muss, ist ihr der Zugang zu den Räumlichkeiten und Einrichtungen zu gewähren (*Bst. c*). Um sowohl die Aufsicht als auch die Aufgaben nach Artikel 9 wahrnehmen zu können, ist die zuständige Stelle der GEF darauf angewiesen, dass die beauftragten Stellen ihr die dafür notwendigen Betriebs-, Leistungs- und Qualitätsdaten rechtzeitig zur Verfügung stellen. Die regionalen Partner, deren Untervertragspartner und die weiteren von der GEF beauftragten Stellen sind daher verpflichtet, die von der GEF gewünschten Daten innert Frist zu übermitteln (*Bst. d*). Weiter haben die beauftragten Stellen die für die Aufsicht zuständige Stelle in allen für die Wahrnehmung einer umfassenden Aufsichtstätigkeit erforderlichen Bereichen zu unterstützen (*Bst. e*). Dass alle diese Tätigkeiten seitens der beaufsichtigten Stellen unentgeltlich zu erbringen sind, ist eine Selbstverständlichkeit.

Absatz 2: Die Organe und Hilfspersonen der Leistungserbringer können ihre Mitwirkung nicht unter Berufung auf ein Berufs- oder Geschäftsgeheimnis verweigern, da mit den in Absatz 1 normierten gesetzlichen Mitwirkungspflichten diese Geheimhaltungspflichten (insbesondere das Berufsgeheimnis und das Sozialhilfegeheimnis) entfallen.

Absatz 3: Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, auf Verordnungsstufe Einzelheiten zur Aufsicht zu regeln.

Kapitel 7: Datenschutz

Abschnitt 7.1: Datenbearbeitung

Artikel 46 (Bearbeitung von Personendaten)

Absatz 1 verweist auf die grundsätzliche Geltung des Datenschutzgesetzes⁴⁴, behält jedoch die ergänzenden spezialgesetzlichen Bestimmungen im SAFG selber vor.

Absatz 2 schafft die gesetzliche Ermächtigung zur Datenbearbeitung (Art. 5 Abs. 1 KDSG). Damit werden die Datenbearbeitungsgrundsätze nach Artikel 5 und 6 KDSG umgesetzt: Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen dürfen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, im Sinne von Artikel 3 KDSG bearbeiten, wenn dies zur Erfüllung der ihnen mit dem SAFG zugewiesenen Aufgaben (vgl. Art. 8 SAFG) im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips erforderlich ist. Das Bearbeiten von Personendaten umfasst jeden Umgang mit Personendaten, wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verändern, Verknüpfen, Bekanntgeben oder Vernichten (vgl. Art. 2 Abs. 4 KDSG). Der Zweck der Daten-

⁴⁴ Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04)

bearbeitung ergibt sich aus den zu erfüllenden Aufgaben und darf nicht darüber hinausgehen. Mit der Aufgabenumschreibung in Artikel 9 SAFG wird der für die Datenbearbeitung geforderten Zweck-Mittel-Relation und dem Grundsatz der Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung Rechnung getragen.

Überträgt die zuständige Stelle der GEF den Vollzug bestimmter Aufgaben nach Artikel 10 Absatz 1 SAFG an geeignete private oder öffentliche Trägerschaften (z.B. an regionale Partner), so dürfen diese gemäss Absatz 2 Personendaten bearbeiten. Diese zuständigen Vollzugsstellen dürfen die Daten einander bekannt geben, da das Bearbeiten auch die Bekanntgabe umfasst (Art. 2 Abs. 4 KDSG).

Artikel 47 (Datenbekanntgabe)

Absatz 1: Die für den Vollzug zuständigen Stellen werden ermächtigt, im Einzelfall Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, anderen Behörden bekannt zu geben, soweit diese anderen Behörden diese Daten zur Erfüllung von Aufgaben nach dem SAFG, dem SHG oder dem EG AIG und AsylG benötigen. Mit Behörden des Bundes ist beispielsweise das Staatssekretariat für Migration gemeint.

Absatz 2: Die Bestimmungen des SHG über das Sozialhilfegeheimnis, über die Mitteilungen an Behörden und Private sowie über die Auskunftspflichten gelten auch beim Vollzug der Asylsozialhilfe nach dem SAFG. Da sich die Flüchtlingssozialhilfe direkt nach dem SHG richtet (vgl. Art. 27 Abs. 2), ist der Verweis nur hinsichtlich der Asylsozialhilfe erforderlich.

Artikel 48 (Datenbearbeitungssystem)

Absatz 1 dient als gesetzliche Grundlage für den Betrieb eines Datenbearbeitungssystems, das die zuständige Stelle der GEF gemeinsam mit der zuständigen Stelle der POM betreibt und das zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt wird. Beim Datenbearbeitungssystem handelt es sich um ein Informationssystem, das durch ein Abrufverfahren zugänglich ist (vgl. Art. 49).

Datenbearbeitungssysteme haben die besonderen kantonalen Vorgaben an die Informationssicherheit und den Datenschutz zu erfüllen (**Absatz 2**). Da es sich beim Datenbearbeitungssystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich um Informations- und Telekommunikationstechnologien (ICT) mit besonderen Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz (ISDS) handelt, bedürfen die Systeme eines umfassenden ISDS-Konzepts, welches in die Vorabkontrolle nach Artikel 17a KDSG einfließt (vgl. insbesondere Direktionsverordnung über Informationssicherheit und Datenschutz⁴⁵).

Artikel 49 (Abrufverfahren)

Damit die Daten im Abrufverfahren ausgetauscht werden dürfen, ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich, welche mit dem vorliegenden Artikel geschaffen wird. Unter Abrufverfahren ist ein automatisiertes Verfahren zu verstehen, welches es einer datennachsuchenden Stelle ermöglicht, sich die gewünschten Informationen aus einer bestehenden Datensammlung selbst zu beschaffen. Das „Gegenstück“ zum Abrufverfahren ist die Datenbekanntgabe auf Anfrage im Einzelfall, deren Voraussetzungen nach Artikel 10 KDSG in Artikel 47 geregelt werden.

Artikel 50 (Systematische Verwendung der Versichertennummer nach AHVG⁴⁶)

Zur sicheren Identifizierung der Personen und zwecks Vereinfachung der Zusammenarbeit mit den verschiedenen involvierten Stellen (Arbeitsmarktbehörden, Arbeitsvermittlungszentren, IV-Stellen etc.) ist die systematische Verwendung der Versichertennummer nach AHVG sinn-

⁴⁵ Direktionsverordnung vom 3. Januar 2011 über Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS-DV; BSG 152.040.2)

⁴⁶ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)

voll und erforderlich. Mit diesem Artikel wird die nötige gesetzliche Grundlage hierfür geschaffen.

Artikel 51 (Datenschutzverantwortung)

Absatz 1: Die Verantwortung für den Datenschutz obliegt gemäss Artikel 8 Absatz 1 KDSG jeder für den Vollzug zuständigen Stelle, d.h. nebst den Behörden auch den mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten privaten oder öffentlichen Trägerschaften.

Absatz 2: Der Regierungsrat wird die insgesamt für den Datenschutz verantwortliche Behörde durch Verordnung bezeichnen.

Artikel 52 (Ausführungsbestimmungen)

Der Regierungsrat wird Ausführungsbestimmungen erlassen über Organisation und Betrieb des Datenbearbeitungssystems, über den Katalog der zu bearbeitenden Personendaten, über den Umfang der Zugriffsrechte, über die Dauer der Datenaufbewahrung und über die Archivierung und Vernichtung der Daten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist.

Abschnitt 7.2: Datenlieferung und –veröffentlichung

Im vorliegenden Gesetz sollen wie bereits im SHG und auch im künftigen neuen Gesetz über die sozialen Leistungsangebote, welches ab 2021 die institutionelle Sozialhilfe regeln wird, die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, damit die GEF die für die Steuerung und das Controlling erforderlichen Daten erheben kann. Die entsprechenden Artikel haben denn auch eine hohe Übereinstimmung.

Artikel 53 (Pflicht zur Datenlieferung)

Absatz 1: Der Kanton benötigt für die Bedarfserhebung, Planung und Wirkungskontrolle sowie für die Analyse und Konzeption der nach diesem Gesetz erforderlichen Leistungen verschiedene Daten der regionalen Partner, deren Untervertragspartner sowie der weiteren beauftragten Trägerschaften. Die unter den *Buchstaben a bis c* erwähnten Daten dienen diesem Zweck. *Buchstabe d* dient als Rechtsgrundlage für die Lieferung derjenigen Daten, welche die zuständige Stelle der GEF benötigt, um zu prüfen, ob die beauftragten privaten oder öffentlichen Trägerschaften die angestrebten Ziele und Wirkungen erreichen und um die Abrechnungen bzw. die Zahlungen des Kantons an die Trägerschaften zu prüfen.

Absatz 2 ist die Delegationsnorm an den Regierungsrat zum Erlass konkretisierender Ausführungsbestimmungen zur Datenlieferung.

Artikel 54 (Verwaltungssanktion)

Die GEF ist im Rahmen ihrer strategischen Verantwortung (vgl. Art. 8 SAFG) auf aussagekräftige, korrekte und insbesondere pünktlich gelieferte Daten angewiesen. Dementsprechend wichtig ist es, dass sie bei Verletzungen der Datenlieferungspflichten Sanktionsmöglichkeiten hat. Die Sanktion muss in einer Höhe angesetzt werden, die den Normadressaten keine Wahl lässt zwischen pflichtgemässer Datenlieferung und vorsätzlichem Verzicht darauf, bei gleichzeitiger Inkaufnahme einer finanziell (zu) wenig ins Gewicht fallenden Sanktion. Es handelt sich nicht um eine Strafe, sondern um eine Verwaltungssanktion mit disziplinarischem Charakter, die primär zur Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Verpflichtungen anhalten soll und der zuständigen Behörde ein Mittel in die Hand gibt, um dieser Verpflichtung rasch und wirksam durch eine begrenzte, aber spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen und eine Besserung des Verhaltens für die Zukunft zu bewirken.⁴⁷

Mit dem Maximalbetrag von 100'000 Franken sollen alle im betreffenden Jahr erfolgten Verletzungen von Datenlieferungspflichten als Ganzes sanktioniert werden.

Der Regierungsrat wird Einzelheiten zu den Datenlieferungspflichten durch Verordnung festlegen (vgl. Art. 53 Abs. 2 SAFG). Im Rahmen der Leistungsverträge mit den beauftragten öffentlichen und privaten Trägerschaften werden diese Datenlieferungspflichten detailliert aus-

⁴⁷ Vgl. auch BVR 2017 S. 255

gestaltet. Fristversäumnisse seitens der Trägerschaften können eine vorübergehende Einstellung der Abgeltungen zur Folge haben, insbesondere dann, wenn die Abgeltung erfolgsorientiert festgesetzt werden soll (vgl. Art. 43 Abs. 2 Bst. b SAFG).

Artikel 55 *(Datenveröffentlichung)*

Die erhobenen Daten sollen so publiziert werden können, dass die einzelnen regionalen Partner oder weiteren beauftragten Trägerschaften ersichtlich sind, d. h. namentlich genannt werden. In Abgrenzung dazu liegen Personendaten von natürlichen Personen nur in anonymisierter Form vor und werden nicht einzeln, sondern nur in geeigneter, aggregierter Form publiziert, so dass keine Rückschlüsse auf deren Identität möglich sind.

Kapitel 9: Rechtspflege

Artikel 56 *(Streitigkeiten aus Leistungsverträgen)*

Absatz 1: Über Streitigkeiten aus Leistungsverträgen zwischen der zuständigen Stelle der GEF und den Trägerschaften bzw. den regionalen Partnern entscheidet die zuständige Stelle der GEF mittels Verfügung. Hierfür ist eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich.

Absatz 2: Regionale Partner dürfen mit geeigneten Dritten ebenfalls Leistungsverträge schliessen (Art. 11 SAFG). Sie handeln in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben. Über Streitigkeiten aus derartigen „Unterleistungsverträgen“ hat der regionale Partner durch Verfügung zu entscheiden, da er nach Artikel 10 Absatz 2 SAFG im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben Verfügungen erlassen kann.

Artikel 57 *(Rechtsschutz)*

Soweit die zuständige Stelle der GEF sowie die von ihr beauftragten öffentlichen oder privaten Trägerschaften im Rahmen ihrer Tätigkeiten gestützt auf das SAFG Verfügungen erlassen, können diese auf dem Verwaltungsbeschwerdeweg bei der GEF angefochten werden.

Kapitel 9: Ausführungsbestimmungen

Artikel 58

Der Regierungsrat erhält die Befugnis, die gesetzlichen Bestimmungen auf Verordnungsebene näher zu regeln. Das Gesetz enthält bereits vielerorts eigene Bestimmungen, die dem Regierungsrat diese Kompetenz einräumen, allerdings jeweils nur für einen bestimmten Themenbereich. Die vorliegende Bestimmung gilt deshalb als Generalklausel, sofern in einem bestimmten Bereich eine regierungsrätliche Regelungskompetenz fehlen sollte.

Kapitel 10: Übergangsbestimmungen

Artikel 59 *(Regionale Verteilung)*

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ist eine bestimmte Anzahl Personen bereits der Zuständigkeit einer Asylsozialhilfestelle bzw. eines Flüchtlingssozialdienstes zugewiesen. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden diese Personen in die Zuständigkeit eines regionalen Partners übergehen. Der Übergang verläuft nach dem Prinzip der Zuständigkeit im Perimeter des regionalen Partners.

Für eine bestimmte Anzahl Personen wird die zuständige Stelle der GEF jedoch eine Neuzuweisung vornehmen müssen. Es handelt sich dabei um Personen, die zwar vor Inkrafttreten dieses Gesetzes schon einmal einer Asylsozialhilfestelle oder einem Flüchtlingssozialdienst zugewiesen waren, sich aber vorübergehend nicht in deren Strukturen aufhalten. Dies trifft in folgenden Fällen zu:

- Personen, die sich vorübergehend in stationären Unterbringungen aufhalten: Personen, die sich dauerhaft infolge Alters oder Gebrechlichkeit in stationären Unterbringungen aufhalten und weiterhin (administrativ) von einer Asylsozialhilfestelle betreut werden, können auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes an den zuständigen regionalen Partner übertragen werden.

- Personen, die inhaftiert sind: Dazu zählen alle Formen der Haft, die in einer Vollzugseinrichtung nach der Justizvollzugsgesetzgebung vollzogen werden.
- Personen, die während des hängigen Asylverfahrens von den Asylsozialhilfestellen wegen unbekannten Aufenthalts abgemeldet wurden und sich nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wieder bei einer zuständigen Stelle melden.

Artikel 60 (Personen in individuellen Unterkünften)

Personen, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAFG bereits in der zweiten Phase und damit in einer individuellen Unterkunft befinden, sollen selbst dann nicht in die erste Phase zurückgestuft werden, wenn sie weder erwerbstätig sind noch die vorgegebenen Integrationsziele erreicht haben.

Artikel 61 (Kostengutsprachen)

Die Asylsozialhilfestellen konnten bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes für indizierte, vorübergehende stationäre Unterbringungen eine Kostengutsprache beim MIP einholen. In der Praxis wurden Kostengutsprachen für maximal sechs Monate erteilt. Kostengutsprachen für diese Unterbringungen, die das MIP vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt hat, behalten ihre Gültigkeit und bleiben für die Nachfolgeorganisation, den zuständigen regionalen Partner, verbindlich.

Artikel 62 (Übertragung der einzelnen Personendossiers)

Absatz 1: Die Umstellung der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe nach altem Recht auf das neue System gemäss neuem Recht ist nicht auf den Stichtag des Inkrafttretens hin möglich. Um einen geordneten und umfassenden Übergang vom alten auf das neue System und von den bisherigen auf die neuen Stellen zu gewährleisten, wird den nach altem Recht zuständigen Stellen eine Übergabefrist von maximal 6 Monaten seit Inkrafttreten des SAFG eingeräumt: In diesem Zeitraum muss die physische und elektronische Übertragung sämtlicher vorhandener Daten zu einer Person (Personendossier) auf die nach neuem Recht zuständige Stelle erfolgen. Es ist Sache der nach bisherigem Recht und nach neuem Recht für die Gewährung der Sozialhilfe zuständigen Stellen, die Übergabe zu organisieren.

Die Übertragung der Personendossiers ist so schnell als möglich abzuschliessen und kann auch vor Ende der halbjährigen Übertragungsfrist erfolgen. Nach jeder erfolgten Übertragung eines Personendossiers ist die nach neuem Recht zuständige Stelle für die Betreuung der betroffenen Person und die Fallbearbeitung zuständig.

Absatz 2: Die Prioritäten der Übertragung nach Absatz 1 legt der Regierungsrat mittels Verordnung fest. Denkbar ist beispielsweise, dass der Regierungsrat in der Verordnung festlegt, dass zuerst die Personendossiers von Einzelpersonen, mit zweiter Priorität von Familien und zum Schluss von besonders vulnerablen Personen an den neuen regionalen Partner übertragen werden.

Artikel 63 (Anpassung der wirtschaftlichen Hilfe und Überprüfung des Integrationsplans)

Absatz 1: Die nach neuem Recht für die Gewährung der Sozialhilfe zuständige Stelle ist nach der Übernahme jedes Personendossiers verpflichtet, einerseits innerhalb von maximal 6 Monaten die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe für die betroffene Person zu überprüfen und das Budget neu zu verfügen. Andererseits hat sie innerhalb derselben Frist den Integrationsplan der betroffenen Personen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Sollte für die betroffene Person noch kein Integrationsplan bestehen, ist dieser innerhalb dieser Frist festzulegen.

Die Überprüfung und Neuverfügung der Budgets sowie die Überprüfung und allfällige Anpassung der Integrationspläne hat so schnell als möglich nach der Übertragung der Personendossiers zu erfolgen und kann auch vor Ablauf der halbjährigen Übergangsfrist erfolgen.

Absatz 2: Die Prioritäten der Anpassungen nach Absatz 1 legt der Regierungsrat mittels Verordnung fest. Denkbar ist beispielsweise, dass der Regierungsrat in der Verordnung festlegt, dass zunächst die wirtschaftliche Hilfe und die Integrationspläne von Einzelpersonen, mit

zweiter Priorität von Familien und zum Schluss von besonders vulnerablen Personen vom neu zuständigen regionalen Partner angepasst werden müssen.

Artikel 64 (Hängige Verwaltungsverfahren)

Buchstabe a: Verfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAFG bei den bisherigen Asyl- und Flüchtlingssozialhilfestellen hängig sind, werden von diesen nach bisher geltendem Recht weitergeführt und abgeschlossen, bis die Übertragung des Personendossiers an die nach neuem Recht zuständige Stelle erfolgt.

Buchstabe b: Nach der Übertragung des Personendossiers gemäss Artikel 62 SAFG ist die nach neuem Recht zuständige Stelle für die Führung und den Abschluss sämtlicher Verwaltungsverfahren zuständig; dabei wendet sie das neue Recht an.

Artikel 65 (Hängige Beschwerdeverfahren)

Beschwerdeverfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAFG vor der GEF oder vor der POM hängig sind, werden nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts und von der bisher zuständigen Behörde geführt und abgeschlossen.

Artikel 66 (Leistungsverträge)

Im bisherigen System hat die POM bzw. das MIP die Gewährung der Asylsozialhilfe nach Artikel 4 Absatz 1 des bisherigen EG AuG und AsylG mittels Leistungsverträgen an geeignete Trägerschaften (Asylsozialhilfestellen) übertragen. Die GEF hat die Gewährung der Flüchtlingssozialhilfe ebenfalls mittels Leistungsverträgen gemäss Artikel 46c SHG an die Flüchtlingssozialdienste übertragen. Um die bei Artikel 62 geschilderte Übertragung der Personendossiers ordentlich abwickeln zu können, behalten die laufenden Leistungsverträge mit den Asylsozialhilfestellen und den Flüchtlingssozialdiensten ihre Gültigkeit bis zur vertraglich vereinbarten Beendigung.

Artikel 67 (Ausgleich der Lastenverschiebung)

Die Nettokosten der Asylsozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene werden heute vollständig vom Kanton getragen. In Zukunft sollen die Nettokosten für beide Bereiche sowie die spezifischen Integrationsleistungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich möglichst gleich finanziert werden (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 41).

Entsprechend sollen künftig die Nettokosten der Sozialhilfe und Integrationsförderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» (Art. 25 FILAG) zugeführt werden. Aufgrund von Modellrechnungen⁴⁸ ist durch diese Regelung – abhängig von der Anzahl und Zusammensetzung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs – von einer zusätzlichen Lastenverschiebung zulasten der Gemeinden von rund 3 Mio. Franken auszugehen. Bei den Modellrechnungen wurden Effizienzgewinne durch NA-BE bereits eingerechnet.

Kapitel 11: Schlussbestimmungen

Artikel 68 (Änderung eines Erlasses)

Artikel 46a und 46b des SHG werden aufgrund der neuen Zuständigkeiten der GEF nach dem vorliegenden Gesetz angepasst.

Artikel 69 (Inkrafttreten)

Das SAFG und das EG AIG und AsylG müssen zeitgleich in Kraft treten, da sie in verschiedener Hinsicht eng miteinander zusammenhängen. Der Regierungsrat wird entsprechend beauftragt, die nötige Koordination sicherzustellen (vgl. auch Ausführungen zu Art. 49 EG AIG und AsylG).

⁴⁸ Vgl. Detailkonzeption S. 59 f.

4.2 Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) / Neu: Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)

Allgemeines

Im Rahmen der Totalrevision wird das EG AuG und AsylG den neuen Begebenheiten im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Asylbereichs angepasst. Der Nothilfebereich wird demnach weiterhin im EG AuG und AsylG geregelt und federführend von der POM betreut. Daneben behandelt das EG AuG und AsylG verschiedene weitere Themenfelder, die im Vergleich zum bisherigen Recht aktualisiert und teils vertieft dargestellt werden. So wird beispielsweise das Verhältnis zwischen der kantonalen Migrationsbehörde und den städtischen Migrationsbehörden, insbesondere das Weisungsrecht und die Aufsichtspflicht, neu expliziter im Gesetz aufgeführt. Auch führt das EG AuG und AsylG neu Datenschutzbestimmungen, was bislang nicht der Fall gewesen ist. Aufgrund der Änderung der Bezeichnung des Ausländergesetzes auf Bundesebene in Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) erfährt auch das EG AuG und AsylG eine entsprechende Namensanpassung.

Ingress

Mit dem Verweis auf Artikel 46 Absatz 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG) wird eine der grundlegenden Änderungen durch die Neustrukturierung des Asylbereichs unterstrichen: Im EG AIG und AsylG werden die kantonalen Ausführungsbestimmungen für den Vollzug von Wegweisungen, die sich im Asylbereich ergeben, geregelt. Artikel 46 Absatz 1 AsylG verpflichtet die Zuweisungskantone, die Wegweisungsverfügungen, die gestützt auf das Asylgesetz erlassen wurden, zu vollziehen. Artikel 46 Absatz 1^{bis} AsylG regelt die Zuständigkeit für den Vollzug einer Wegweisung, wenn ein Asylsuchender keinem Kanton zugewiesen wurde (Asylverfahren im Bundesasylzentrum). Die Referenz auf Artikel 82a AsylG soll hervorheben, dass das Krankenversicherungsbobligatorium auch für ausreisepflichtige Asylsuchende gilt, die Nothilfe beziehen.

Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 (Gegenstand)

Absatz 1 übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 1 EG AuG und AsylG. Zwar wird mit der Neustrukturierung des Asylbereichs ein gewichtiger Teil der Umsetzung des Asylgesetzes neu im SAFG geregelt, dennoch erstreckt sich der Gegenstand des EG AIG und AsylG ebenfalls weiterhin auf das Asylgesetz, weshalb sich eine Beibehaltung des bisherigen Gesetzesnamens rechtfertigt.

Absatz 2 verdeutlicht die neue Zuständigkeitsregelung zwischen der GEF und der POM im Sinne der Aufgabenteilung nach dem Konzept der Neustrukturierung des Asylbereichs. Demnach ist die GEF neu für Gewährung der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich und die POM nur noch für die Gewährung der Nothilfe an Personen des Asylbereichs zuständig.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle, dass ausländische Personen, die sich im Kanton Bern aufhalten, kein Asylgesuch gestellt haben und in Not geraten, nicht Nothilfe nach dem EG AIG und AsylG erhalten. Für diese Personen sind die Bestimmungen des SHG anwendbar.

Artikel 2 (Zweck)

Der vorliegende Zweckartikel richtet sich im Wesentlichen nach den Vorgaben der Detailkonzeption zur Neustrukturierung des Asylbereichs. Demnach bezweckt das EG AIG und AsylG den effizienten Vollzug aller ausländerrechtlichen kantonalen Aufgaben, der Gewährleistung der verfassungsmässigen Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende, den konsequenten und raschen Vollzug von Wegweisungen von ausreisepflichtigen Asylsuchenden und die Förderung der freiwilligen bzw. der pflichtgemässen Ausreise und Rückkehr von Personen ohne Aufenthalts- und Bleiberecht oder entsprechende Perspektive. Das bisherige EG AuG und AsylG beinhaltete keinen Zweckartikel.

Kapitel 2 Aufgaben und Zuständigkeiten beim Vollzug des AIG

Artikel 3 (Aufgaben der kantonalen Stellen)

Absätze 1 und 2 übernehmen im Wesentlichen den Gehalt des bisherigen Rechts und verankern die Aufgaben der in den Vollzug des AIG involvierten Direktionen in den Grundzügen. *Absatz 3* ermöglicht dem Regierungsrat, die einzelnen zuständigen Behörden auf Verordnungsstufe zu bezeichnen.

Artikel 4 (Aufgaben der Gemeinden)

Absatz 1 übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikels 2 Absatz 2 EG AuG und AsylG. Er legt das Verhältnis zwischen kantonaler Migrationsbehörde und den Einwohnerdiensten der Gemeinden fest, wobei die Gemeinden die kantonale Migrationsbehörde weiterhin unterstützen.

Absatz 2 delegiert dem Regierungsrat wie bisher die Kompetenz, die Aufgaben der Gemeinden beim Vollzug des AIG durch Verordnung festzulegen. Es ist vorgesehen, dass die Aufgaben im bisherigen Umfang verbleiben.

Artikel 5 (Aufsicht)

Dieser Artikel hält neu explizit im Gesetz fest, wie sich das Verhältnis zwischen kantonaler Migrationsbehörde und den Gemeinden ausgestaltet, namentlich indem die zuständige Stelle in der POM die fachliche Aufsicht über die Gemeinden ausübt (*Absatz 1*) und indem diese Stelle gegenüber den Gemeinden Weisungen erlassen kann, soweit es um die einheitliche Rechtsanwendung im Bereich des Vollzugs des AIG geht (*Absatz 2*). Das Aufsichts- und Weisungsrecht ergibt sich aus dem Umstand, dass es sich um eine delegierte Aufgabe des Kantons handelt.

Kapitel 3 Nothilfe für Personen im Asylbereich

Abschnitt 3.1 Grundsätze

Artikel 6 (Berechtigte Personen)

Absatz 1 wiederholt die bundesgesetzliche Vorgabe des Sozialhilfeausschlusses und des bei Bedürftigkeit bestehenden Anspruchs auf Nothilfe einerseits für Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden und bei denen die Frist gemäss Artikel 38 Absatz 2 SAFG abgelaufen ist, andererseits nach Artikel 82 Absatz 2 AsylG auch für folgende Personengruppen:

- Asylsuchende, die nach der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides ein ausserordentliches Rechtsmittelverfahren anstrengen (Bsp.: Wiedererwägung, Revision).
- Asylsuchende, die nach der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides und vor dem Vollzug der Wegweisung ein neues Asylgesuch einreichen (so genanntes Mehrfachgesuch).
- Asylsuchende, bei denen das Staatssekretariat für Migration nach der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides eine Aussetzung des Vollzugs der Wegweisung anordnet.

Absatz 2 umschreibt den Begriff der Bedürftigkeit und führt damit indirekt den auch im SAFG verankerten Grundsatz der Subsidiarität ein: Nothilfe soll erst dann gewährt werden, wenn keine Selbsthilfe oder Hilfe von Drittseite möglich ist.

Artikel 7 (Pflichten)

Die Pflichten der Nothilfe beziehenden Personen waren bisher nicht im Gesetz geregelt. Teilweise ergeben sich diese jedoch durch übergeordnetes Bundesrecht. Aufgrund ihrer Bedeutung werden sie im EG AIG und AsylG teils wiederholend, teils ergänzend zum Bundesrecht wiedergegeben.

Buchstaben a, c bis f: Nothilfe erhält nur, wer bedürftig ist und nicht aus anderen Mitteln für seinen Unterhalt aufkommen kann. Die Bedürftigkeit muss entsprechend überprüft werden

können. Nothilfe soll die absolut notwendigen Bedürfnisse decken, aber nicht darüber hinausgehen. Sie wird in der Regel in Kollektivunterkünften gewährt. Jede Nothilfe beziehende Person begibt sich dadurch in ein Sonderstatusverhältnis. Die zuständige Stelle der POM bzw. die von ihr beauftragte öffentliche oder private Trägerschaft ist für die Aufrechterhaltung der Ordnung, Sicherheit und Ruhe in der Kollektivunterkunft zuständig. Damit diese Stelle ihre Aufgabe erfüllen kann, müssen die Nothilfe beziehenden Personen verschiedene Pflichten einhalten und sich an Weisungen halten. Dabei versteht sich von selbst, dass Weisungen sachlich begründet sein müssen. Auch die übrigen Pflichten müssen stets verhältnismässig und insbesondere zumutbar sein.

Buchstabe b: Die Pflicht, bei sämtlichen Handlungen der Behörden mitzuwirken, insbesondere bei der Beschaffung von Identitätsdokumenten, ergibt sich aus Artikel 8 AsylG.

Abschnitt 3.2 Vollzug

Unterabschnitt 3.2.1 Zuständigkeit und Verfahren

Artikel 8

Artikel 8 delegiert dem Regierungsrat wie im bisherigen Recht die Kompetenz, das Nähere durch Verordnung zu regeln. Dies betrifft namentlich die Voraussetzungen für den Zugang zur Nothilfe, die Definition der für die Nothilfe zuständigen Stelle sowie das Verfahren zur Gewährung der Nothilfe. Bisher hat das Gesetz dem Regierungsrat auch die Kompetenz zur Festlegung der Art und des Inhalts der Nothilfeleistungen übertragen. Neu wird dies direkt auf Stufe Gesetz verankert (vgl. Art. 15).

Unterabschnitt 3.2.2 Aufgabenübertragung

Artikel 9 bis 11

Wie im bisherigen Recht (Art. 9 Abs. 3 EG AuG und AsylG) soll weiterhin die Möglichkeit bestehen, die Gewährung der Nothilfe mit einem Leistungsvertrag an eine öffentliche oder private Trägerschaft zu übertragen. Damit kann der Kanton das Angebot situationsgerecht steuern und bereitstellen.

Artikel 10 Absatz 1 definiert neu für den Fall einer solchen Aufgabenübertragung die Mindestanforderungen an die öffentliche oder private Trägerschaft. Worin die erforderlichen Fachkompetenzen zu bestehen haben, ist auf Verordnungsstufe oder im Leistungsauftrag zu definieren. *Artikel 10 Absatz 2* ermächtigt den Regierungsrat, allfällige weitere Anforderungen und Bedingungen für den Abschluss eines Leistungsvertrages festzulegen. Damit wird die nötige Flexibilität geschaffen.

Artikel 11 Absatz 1 hält fest, dass die zuständige Stelle der POM den öffentlichen oder privaten Trägerschaften Personen für die Gewährung der Nothilfe zuweisen kann. Somit bleibt die Überprüfung der Identität und der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen für die Zuständigkeit des Kantons Bern für die Gewährung der Nothilfe bei der zuständigen Stelle der POM.

Artikel 11 Absatz 2: Soweit der Kanton einer öffentlichen oder privaten Trägerschaft eine staatliche Aufgabe überträgt, wird diese Trägerschaft formell zu einer Behörde und erlässt im Rahmen ihres Auftrags Verfügungen. Diese Verfügungen sind beschwerdefähig. Erste Beschwerdeinstanz ist die POM. Es gelten die Verfahrensbestimmungen des VRPG. Hierbei handelt es sich um eine Parallelbestimmung zu Artikel 57 SAFG.

Artikel 12 - 14

Die Artikel 12 bis 14 regeln die Aufsicht und weitere damit im Zusammenhang stehende Aspekte.

Artikel 12 Absatz 1: Soweit die zuständige Stelle der POM eine öffentliche oder private Trägerschaft mit der Gewährung der Nothilfe beauftragt, untersteht die Trägerschaft der Aufsicht der POM. Diese Regelung ist inhaltlich nicht neu, aber erstmals explizit im Gesetz geregelt. Entsprechende Aufsichtsregelungen finden sich auch im SAFG. Davon unberührt bleiben die gesetzlichen Aufsichtskompetenzen anderer Behörden, wie zum Beispiel der Aufsichtsstelle für Datenschutz.

Artikel 12 Absatz 2 delegiert dem Regierungsrat die Kompetenz, die Einzelheiten der Aufsicht durch Verordnung zu regeln. Auch hier ist eine gewisse Flexibilität angezeigt.

Artikel 13 legt die Aufsichtspflichten der zuständigen Stelle der POM im Bereich des Controllings gegenüber den öffentlichen oder privaten Trägerschaften fest.

Artikel 14 legt die Offenlegungs- und Mitwirkungspflichten der öffentlichen oder privaten Trägerschaften für ein angemessenes Qualitäts- und Leistungscontrolling durch die zuständige Stelle der POM fest. Diese Bestimmungen waren bisher auf Weisungsebene geregelt. Die Grundsätze sollen nun auf Gesetzesebene festgehalten werden.

Abschnitt 3.3 Umfang der Nothilfe

Artikel 15 (Inhalt und Grenzen)

Der Umfang der Nothilfeleistungen wird neu auf Gesetzesebene festgelegt. Sie richten sich im Grundsatz nach dem verfassungsrechtlichen Minimum (Abs. 1). Ausnahmen sollen nur in begründeten Fällen möglich sein (vgl. Art. 16).

Absatz 2 übernimmt den Grundsatz, dass Nothilfe in der Regel in Form von Sachleistungen ausgerichtet wird, welcher bislang in Artikel 14 Absatz 1 der Einführungsverordnung zum Ausländer- und zum Asylgesetz⁴⁹ geregelt war bzw. aus der bundesrechtlichen Vorgabe in Artikel 82 Absatz 4 AsylG hervorgeht. Inhaltlich lehnt die Regelung zudem an den bisherigen Artikel 14 Absatz 2 EV AuG und AsylG an. Entsprechend wird Nothilfe in der Regel in Kollektivunterkünften ausgerichtet, da diese Unterbringungsform kostengünstig erbracht werden kann. Hervorzuheben ist, dass das Krankenversicherungsbobligatorium am Tag endet, an dem eine ausreisepflichtige Person die Schweiz nachgewiesenermassen verlassen hat (vgl. Art. 7 Abs. 5 der Verordnung über die Krankenversicherung⁵⁰). In der Praxis wurde das Obligatorium in diesem Sinne bislang bereits umgesetzt.

Absatz 3 beinhaltet die Klarstellung, dass rückwirkende Leistungen ausgeschlossen sind.

Artikel 16 (Besondere Bedürfnisse)

Die Norm übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 14 Absatz 3 EV AuG und AsylG: Für UM und für andere besonders verletzbare Personen legt die zuständige Stelle der POM die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse fest. Bei anderen besonders verletzlichen Personen ist beispielsweise an Personen mit einer stark einschränkenden Behinderung oder dauerhaften schweren Krankheit zu denken. Bei UM ist den besonderen Bedürfnissen und Anforderungen an das Kindeswohl Rechnung zu tragen. Insbesondere auch dem Anspruch auf Volksschulbildung.

Artikel 17 (Kostengünstige Lösungen)

Der Bund gilt die Nothilfe mit einer einmaligen Pauschale ab. Die zuständige Stelle der POM finanziert die Nothilfeleistungen primär über diese Bundessubventionen. Da es sich um Personen handelt, welche die Schweiz grundsätzlich zu verlassen haben, sind weder eine Gleichbehandlung mit der inländischen Bevölkerung noch Integrationsbemühungen angezeigt. Vielmehr soll die Ausrichtung der Nothilfe mit kostengünstigen Lösungen vollzogen werden. Gerade für die erfahrungsgemäss sehr seltenen Fälle von ausreisepflichtigen UM wird die POM eine Lösung mit der zuständigen Stelle der GEF suchen, damit deren besonderen Bedürfnissen unabhängig vom Asylstatus Rechnung getragen werden kann. Insbesondere haben Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter auch Anspruch auf ausreichenden Volksschulunterricht.

⁴⁹ Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)

⁵⁰ Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102)

Abschnitt 3.4 Unterbringung

Artikel 18 (Normale Lage)

Die Suche nach ausreichenden Unterbringungskapazitäten ist eine Verbundsaufgabe zwischen den zuständigen Stellen der GEF, der POM, den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern sowie den Gemeinden. Gegebenenfalls auch der öffentlichen oder privaten Trägerschaften. Dieser Artikel lehnt an Artikel 29 SAFG und den bisherigen Artikel 4a EG AuG und AsylG an. Er hat im Verhältnis zu Artikel 29 SAFG eigenständige Bedeutung, weshalb er zwingend im EG AIG und AsylG aufzunehmen ist. Inhaltlich kann jedoch auf die Ausführungen zu Artikel 29 SAFG verwiesen werden.

Artikel 19 (Bei angespannten Lagen)

Dieser Artikel ist als Parallelbestimmung zu Artikel 30 SAFG zu verstehen. Es kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

Artikel 20 (Bei Notlagen)

Dieser Artikel ist als Parallelbestimmung zu Artikel 31 SAFG zu verstehen. Es kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

Artikel 21 (Anforderungen)

Dieser Artikel lehnt an Artikel 36 SAFG und den bisherigen Artikel 4d EG AuG und AsylG an. Es kann auf die Ausführungen zu Artikel 36 SAFG verwiesen werden. Im Gegensatz zum Geltungsbereich des SAFG kennt derjenige des Nothilfebereichs ein wesentlich geringeres Mengengerüst, weshalb starre gesetzliche Vorgaben zur regionalen Verteilung nicht sinnvoll sind (vgl. Art. 34 Abs. 2 SAFG). Zu denken ist beispielsweise an das Szenario, dass die zuständige Stelle der POM selbständig ein Rückkehrzentrum für Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 führt. In diesem Fall gehen betriebliche und finanzielle Aspekte der ausgeglichenen regionalen Verteilung vor. Das bedeutet nicht, dass nicht im Gesamtsystem des Asyl- und Flüchtlingsbereichs eine Abstimmung der Verteilung zwischen POM und GEF stattfinden kann. Absatz 2 schafft darum den nötigen Spielraum, auf Verordnungsstufe wenn nötig Vorgaben zur regionalen Verteilung festzulegen.

Artikel 22 (Information und Koordination)

Eine gute Zusammenarbeit und Kommunikation unter den beteiligten Stellen ist essentiell. Die bewährten Grundsätze des geltenden Rechts werden mit Artikel 22 fortgeführt. Beispielsweise sollen die Gemeinden weiterhin darüber informiert werden, welche Personen auf ihrem Gemeindegebiet untergebracht werden (vgl. Ziff. 4.3 der BSIG Nr. 1/122.20/3.1).

Abschnitt 3.5 Kosten

Artikel 23 (Entschädigung)

Wie im bisherigen Recht sollen die Gemeinden, die kommunale Einrichtungen für die Unterbringung von Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 zur Verfügung stellen, angemessen entschädigt werden.

Artikel 24 (Kostenersatz an Dritte)

Dieser Artikel übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 13 EV AuG und AsylG. Die Einschränkung des Zugangs zum Gesundheitswesen sowie die Einschränkung der freien Arztwahl gilt auch für Personen, die Nothilfe beziehen. Leistungserbringer des Gesundheitswesens, die einer Nothilfe beziehenden Person medizinische Leistungen erbringen, ohne dass diese via Erstversorgerarzt zugewiesen wurden, haben keinen Anspruch auf Ersatz der Kosten. Diese Einschränkung gilt nicht für medizinische Notfälle. Da es sich hier um die Einschränkung von Ansprüchen handelt, wird die Bestimmung neu auf Gesetzesebene geregelt.

Artikel 25 (Finanzierung)

Die Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 und 16 EG AIG und AsylG werden primär durch die entsprechenden Pauschalen des Bundes gedeckt. Für Nothilfeleistungen sind gemäss Artikel 17 EG AIG und AsylG kostengünstige Lösungen zu wählen. Zusätzliche kantonale Mittel sol-

len nur soweit nötig eingeschossen werden. Die Nettokosten der Nothilfe (Bruttokosten abzüglich der Bundespauschale und allfälliger Dritteleistungen) werden wie die Asylsozialhilfe dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt (vgl. Art. 25 Abs. 1 und 3 EG AIG und AsylG sowie Art. 41 SAFG). Es kann an dieser Stelle auf die Ausführungen im Vortrag zum SAFG verwiesen werden.

Gemäss Artikel 15 Absatz 1 EG AIG und AsylG richtet sich der Umfang der Nothilfeleistungen grundsätzlich nach dem verfassungsrechtlichen Minimum. Das Gesetz schreibt in Artikel 17 wie erwähnt zusätzlich vor, dass bei der Gewährung der Nothilfe kostengünstige Lösungen zu wählen sind. Der Spielraum ist damit von Gesetzes wegen äusserst eingeschränkt. Einzig bei unbegleiteten Minderjährigen und bei anderen besonders verletzlichen Personen kann vom Grundsatz des verfassungsrechtlichen Minimums abgewichen und die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse festgelegt werden (vgl. Art. 16 EG AIG und AsylG). Es rechtfertigt sich angesichts dieser Ausgangslage, bei der Finanzierung nach den Artikeln 15 und 16 EG AIG und AsylG zu unterscheiden.

Aufgrund der klaren und einschränkenden gesetzlichen Regelung und des damit fehlenden nennenswerten Entscheidungsspielraums bei der Gewährung von Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 EG AIG und AsylG rechtfertigt es sich, die Ausgabenkompetenz für Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 EG AIG und AsylG abschliessend dem Regierungsrat zu übertragen. Dies reduziert den administrativen Aufwand in einem Bereich, der vom Grossen Rat nicht wesentlich beeinflusst werden kann. Auch in anderen Bereichen ohne Entscheidungsspielraum sind die Finanzkompetenzen dem Regierungsrat übertragen (vgl. Art. 48 Abs. 1 und 2 FLG). Die Informationsrechte des Grossen Rats und der Öffentlichkeit bleiben mit den Vorgaben gemäss Artikel 25 Absatz 2 Satz 2 gewahrt. Er sieht vor, dass die zuständige Kommission des Grossen Rats (Sicherheitskommission) in geeigneter Weise periodisch zu informieren ist. So wird sichergestellt, dass der Grosse Rat seine parlamentarische Aufsichtsfunktion im Nothilfebereich wahrnehmen kann und ein regelmässiger Austausch zwischen der zuständigen Kommission und der POM stattfindet. Gleich soll mit den Kosten für die Sicherheit bei Unterbringungen gemäss Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a EG AIG und AsylG verfahren werden.

Demgegenüber besteht bei der Gewährung von Nothilfeleistungen an Personen mit besonderen Bedürfnissen gemäss Artikel 16 EG AIG und AsylG ein Entscheidungsspielraum über die Art und Weise der Leistungserbringung, auch wenn Artikel 17 EG AIG und AsylG auch in diesem Bereich kostengünstige Lösungen vorschreibt. Die Finanzierung von Nothilfeleistungen gemäss Artikel 16 EG AIG und AsylG richtet sich daher nach den Artikeln 42 und 43 SAFG, weshalb auf die Ausführungen zu diesen Bestimmungen verwiesen werden kann.

Artikel 26 (Rückerstattung)

Nach Artikel 40 SHG sind Personen, die wirtschaftliche Hilfe bezogen haben, zu deren Rückerstattung verpflichtet, sobald sich ihre wirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich verbessert haben. Dieser Grundsatz aus dem ordentlichen Sozialhilferecht soll auch im Nothilferecht Geltung haben. Insofern rechtfertigt sich hier eine entsprechende Referenz auf die Bestimmungen des SHG. Da es sich bei den Nothilfe beziehenden Personen nach diesem Gesetz um ausreisepflichtige Personen handelt, ist die praktische Anwendungsmöglichkeit sehr eingeschränkt.

Kapitel 4 Förderung der freiwilligen Ausreise und Rückkehrhilfe

Artikel 27

Dieser Artikel übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 7 EG AuG und AsylG und ergänzt die bisherige Norm wo nötig.

Absatz 1 bezieht sich auf die Rückkehrförderung von rechtskräftig weggewiesenen Personen mit abgelaufener Ausreisefrist, also von ausreisepflichtigen Personen. Für diese Zielgruppe besteht eine bundesgesetzliche Pflicht zur Rückkehrförderung. Der Bund subventioniert zudem die pflichtgemässe Ausreise von weggewiesenen Asylsuchenden. Diese Bestimmung stellt sicher, dass die zuständige Stelle der POM einerseits Informations- und Beratungsangebote bereitstellt, andererseits, dass für jene ausreisepflichtigen Personen Leistungsangebote bereitgestellt werden können, die die Voraussetzung für die Subventionierung des Bundes nicht erfüllen. Ein Beispiel dafür ist der Kredit Rückkehr- und Perspektivenberatung zu Gunsten des Schweizerischen Roten Kreuzes, mit welchem primär ausreisepflichtige Personen, die sich im Strafvollzug befinden, zur pflichtgemässen Ausreise nach Verbüßung der Strafe motiviert werden (vgl. RRB 890/2017⁵¹).

Absatz 2 stellt sicher, dass dieses Angebot auch für ausländische Personen anwendbar ist, die noch keine rechtskräftige Ausreisepflicht haben, sondern aus einer anderen Motivation in ihren Herkunftsstaat zurückreisen möchten, die selbständige Rückkehr jedoch an den fehlenden finanziellen Mitteln scheitert. Aus diesem Grund werden diese Personen als ausreisewillig bezeichnet. Häufig sind solche Personen ohnehin auf staatliche Unterstützung angewiesen - volkswirtschaftlich kommt hier eine mit finanziellen Beiträgen geförderte Rückkehr in der Regel günstiger zu stehen, als der weitergehende Aufenthalt in der Schweiz.

Absatz 3 ermöglicht die Übertragung dieser Aufgabe an eine öffentliche oder private Trägerschaft. Die Rückkehrförderung für ausreisepflichtige Personen nach Absatz 1 leistet 2018 die Rückkehrberatungsstelle der Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF). Die entsprechenden Kosten sind vollumfänglich aus Bundessubventionen gedeckt. Die Rückkehrförderung für ausreisewillige Personen nach Absatz 2, bzw. für Personen, die die vom Bund subventionierten Anforderungen für eine Rückkehrförderung nicht erfüllen, leistet im Jahr 2018 das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) mit dem erwähnten kantonalen Kredit.

Die Ausgabenkompetenzen richten sich nach den allgemeinen Grundsätzen der KV und des FLG.

Kapitel 5 Anordnung der Ausschaffung und Zwangsmassnahmen

Artikel 28 und 29

Diese Artikel übernehmen vollumfänglich den Gehalt der bisherigen Artikel 10 und 11 EG AuG und AsylG. Es geht dabei allein um die verfahrensmässige Anordnung, nicht um Vollstreckungshandlungen.

Artikel 30 (Rechtsschutz)

Dieser Artikel übernimmt vollumfänglich den Gehalt des bisherigen Artikel 12 EG AuG und AsylG. Änderungen sind nicht angezeigt.

Kapitel 6 Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts

Artikel 31 bis 35

Am 23. Januar 2018 hat der Grosse Rat das Gesetz über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG) verabschiedet. Mit einer indirekten Änderung hat er dabei das Kapitel betreffend Vollzug der freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts im EG AuG und AsylG revidiert. Die Artikel unter dem Kapitel 6 „Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmass-

⁵¹ Vgl. die dazugehörigen Unterlagen des Regierungsrates unter <https://bit.ly/2JaRucm>

nahmen des Ausländerrechts“ übernehmen den jeweiligen Gehalt der Artikel des JVG unverändert. Es kann auf die Ausführungen im Vortrag zum JVG verwiesen werden.⁵²

Ergänzend ist festzuhalten, dass schulpflichtige Kinder im Rahmen des Vollzugs freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen einen Anspruch auf Schulbildung bzw. Unterricht haben.

Kapitel 7 Datenschutz

Artikel 36 (Bearbeitung von Personendaten)

Die für die Gewährung der Nothilfe zuständige Stelle der POM bearbeitet im Wesentlichen besonders schützenswerte Personendaten von Personen, die unter den Geltungsbereich des EG AIG und AsylG fallen: Die Eckdaten zum Asylverfahren, Angaben über den Bezug von Sozial- oder Nothilfe, Daten über die Gesundheit und über Strafverfahren der betreuten Personen.

Daher wird im EG AIG und AsylG eine im Verhältnis zum KDSG spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für die Bearbeitung von Personendaten geschaffen.

Die Datenbearbeitung ist neben dem gesetzlichen Auftrag für die Gewährung der Nothilfe auch für gesetzliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Finanzplanung, der Buchhaltung zwischen auftraggebenden kantonalen Stellen und auftragnehmenden Trägerschaften, des Controllings und der Statistik von grundlegender Bedeutung.

Artikel 37 (Datenbekanntgabe)

Absatz 1: Ergänzend zu Artikel 36 mit der Bearbeitung von Personendaten entsteht hier die gegenüber dem KDSG spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für die Datenbekanntgabe unter den entsprechenden Behörden und beauftragten Trägerschaften zur Erfüllung des jeweiligen gesetzlichen Auftrages.

Absatz 2 verweist in deklaratorischer Weise für die übrigen Bekanntgaben von Personendaten auf das Bundesrecht (z.B. AIG) sowie auf das KDSG. Selbstverständlich bleiben auch andere spezialgesetzliche Bestimmungen vorbehalten.

Artikel 38 (Schweigepflicht, Mitteilungen an Dritte und Auskunftspflichten)

Hier handelt es sich um eine vollständige Übernahme des Gehalts des bisherigen Artikel 8a EG AuG und AsylG mit einer Referenz auf die Bestimmungen des SHG über die Schweigepflicht, Mitteilungen an Dritte und Auskunftspflichten.

Artikel 39 (Datenbearbeitungssysteme)

Die zuständige Stelle der GEF betreibt nach Artikel 48 SAFG gemeinsam mit der zuständigen Stelle der POM das zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und das zur Führung der Geschäftskontrolle notwendige Datenbearbeitungssystem, auf dem die Personendaten, einschliesslich der besonders schützenswerten Personendaten, bearbeitet werden.

Absatz 1 legt fest, dass Personendaten über die Gewährung der Nothilfe und der Rückkehrhilfe in demselben, gemeinsam betriebenen Datenbearbeitungssystem bearbeitet werden.

Absatz 2: Für den Betrieb, die elektronische Zugriffsrechte, die Verantwortlichkeiten und den Datenschutz sind die Bestimmungen des SAFG sowie diejenigen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz anwendbar.

Absatz 3: Der Bund betreibt für den Vollzug des AIG und des AsylG das Datenbearbeitungssystem „Zentrales Migrationssystem, ZEMIS“. Dieses Datenbearbeitungssystem stützt sich auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich.⁵³

⁵² Vgl. die dazugehörigen Unterlagen des Grossen Rates unter <https://bit.ly/2K01arv>

⁵³ Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51)

Kapitel 8 Verfahren und Rechtsschutz

Artikel 40

Das EG AIG und AsylG enthält an verschiedenen Stellen spezialgesetzliche verfahrensrechtliche Bestimmungen:

- Soweit die zuständige Stelle der POM die Gewährung der Nothilfe an eine öffentliche oder private Trägerschaft überträgt, handelt diese als Behörde. Beschwerden gegen deren Entscheide sind an die POM zu richten (vgl. Art. 11 Abs. 2 EG AIG und AsylG).
- Beschwerden gegen die Anordnung von freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sind gemäss Artikel 30 Absatz 1 EG AIG und AsylG an das kantonale Zwangsmassnahmengericht zu richten. Dieser Artikel sieht auch eine kürzere Beschwerdefrist vor und insbesondere haben diese Beschwerden von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung.
- Gegen Verfügungen der Leitung der Einrichtung für den Vollzug freiheitsentziehender Massnahmen des Ausländerrechts können die Eingewiesenen gemäss Artikel 34 Absatz 1 EG AIG und AsylG Beschwerde bei der POM führen. Diese Beschwerden haben von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung.
- Soweit die zuständige Stelle der POM die Verfügungskompetenz zum Vollzug des AIG an eine kommunale Migrationsbehörde delegiert hat, sind Beschwerden gegen deren Verfügungen an die POM zu richten (Art. 42 Abs. 3 EG AIG und AsylG).

Neben diesen spezialgesetzlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen wird in Artikel 40 allgemein auf das VRPG als anwendbares Verfahrensrecht verwiesen. Zusätzlich wird von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung bei Umplatzierungen von Personen aus besonderen Unterbringungen gemäss Artikel 16 Absatz 1 EG AIG und AsylG in Unterkünfte gemäss Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a EG AIG und AsylG entzogen. Solche Umplatzierungen können dann angezeigt sein, wenn Voraussetzungen gemäss Artikel 16 Absatz 1 EG AIG und AsylG ganz oder teilweise weggefallen sind. Es besteht ein öffentliches Interesse, die Rechtsfolgen gemäss Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AsylG möglichst konsequent umzusetzen und die Kantonsfinanzen von nicht durch Bundespauschalen gedeckten Ausgaben im Asylbereich zu entlasten. Aus wichtigen Gründen kann im Einzelfall die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt werden (vgl. Art. 68 Abs. 4 VRPG).

Kapitel 9 Ausführungsbestimmungen

Artikel 41

Artikel 41 beinhaltet die übliche und an sich deklaratorische Kompetenz des Regierungsrats, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Einer gesetzlichen Kompetenzdelegationsmöglichkeit an die Fachdirektion, wie sie das bisherige Recht vorgesehen hatte, bedarf es nicht mehr.

Kapitel 10 Übergangsbestimmungen

Abschnitt 10.1 Vollzug des AIG

Artikel 42 (Verfügungskompetenz)

Absatz 1: Schon das bisherige Recht hat dem Regierungsrat die Möglichkeit eingeräumt, die Verfügungskompetenz beim Vollzug des AuG ganz oder teilweise den Gemeinden zu übertragen (bisheriger Art. 2 Abs. 3 EG AuG und AsylG). In der Folge hatte der Regierungsrat den zuständigen Migrationsbehörden der Städte Bern, Biel und Thun die Kompetenz übertragen, selbständig über die ausländerrechtliche Regelung von ausländischen Personen mit Wohnsitz in ihrer Gemeinde zu entscheiden (bisheriger Art. 2 Abs. 1 EV AuG und AsylG). Die Kompetenz erstreckt sich gemäss Artikel 28 Absatz 2 EG AIG und AsylG auch auf die Anordnung freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Die Ausnahmeregelung für die drei Städte ist historisch begründet. Zu Problemen hat die Aufgabenübertragung bislang nicht geführt. Entsprechend beabsichtigt der Regierungsrat, den drei Städten die Kompetenz wei-

terhin zu übertragen. Mit der Verschiebung der Aufgabenübertragung in das Übergangsrecht kann indes sichergestellt werden, dass die Aufgaben im Bereich des AIG nicht an weitere Gemeinden übertragen werden können. Der Regierungsrat ist mit anderen Worten bereit, den status quo zu erhalten, nicht jedoch darüber hinaus zu gehen. Neu werden Bedingungen für die Aufgabenübertragung sowie die Weisungs- und Aufsichtsrechte klarer formuliert (Art. 44 EG AIG und AsylG).

Absatz 2: Die Übertragung der ausländerrechtlichen Kompetenzen an eine der drei städtischen Migrationsbehörden von Bern, Biel und Thun ist eine dispositive Bestimmung. Auf die Kompetenzübertragung besteht kein Rechtsanspruch. Sie ist historisch begründet und vom Kanton in der Vergangenheit nicht entschädigt worden. Das soll auch in Zukunft eine der Rahmenbedingungen sein.

Absatz 3 übernimmt den Instanzenzug für Verfügungen der städtischen Migrationsbehörden des bisherigen Artikel 2 Absatz 3 Satz 2 EG AuG und AsylG. Erste Beschwerdeinstanz ist demnach weiterhin die POM. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem VRPG.

Artikel 43 (Weitere Befugnisse)

Absatz 1: Die Städte Bern und Biel haben am 31. Dezember 2007 über ein kommunales Polizeikorps verfügt. Sie haben schon bisher strafrechtliche Einvernahmen insbesondere für ausländerrechtliche Straftatbestände durchgeführt und dafür auch Vorladungen erlassen. Weiter haben sie Anzeige an die Staatsanwaltschaft erstattet. Am 1. Januar 2011 trat die Schweizerische Strafprozessordnung⁵⁴ in Kraft. Um den rechtlichen Anforderungen besser Rechnung zu tragen, wird den Städten Bern und Biel neu formell die Kompetenz übertragen, zum Vollzug des AIG und in Koordination mit der Kantonspolizei Einvernahmen nach Artikel 142 Absatz 2 StPO durchzuführen und polizeiliche Vorladungen nach Artikel 206 StPO zu erlassen. Den unterschiedlichen Anforderungen der anwendbaren Verfahrensbestimmungen ist angemessen Rechnung zu tragen. Namentlich im Konflikt um die verwaltungsrechtliche Mitwirkungspflicht und das strafprozessuale Aussageverweigerungsrecht (vgl. THOMAS SCHAAD, Verhältnis zwischen der ausländerrechtlichen Mitwirkungspflicht und den strafprozessualen Verweigerungsrechten, in: Jusletter 20. März 2017). Eine Anzeigeerstattung an die Staatsanwaltschaft ist überdies auch ohne besondere gesetzliche Regelung möglich. Absatz 1 sieht zudem vor, dass die Städte Bern und Biel ihre Tätigkeiten mit der Kantonspolizei koordinieren.

Absatz 2: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Städte Bern und Biel, die Massnahmen gemäss Absatz 1 vollziehen, müssen über eine polizeiliche oder eine dieser gleichwertigen Ausbildung verfügen. Sie sind der zuständigen Stelle der POM zu melden. Bei der letzten Vorgabe handelt es sich um eine aufsichtsrechtliche Bestimmung.

Da das Personal der städtischen Migrationsbehörden nicht dem kantonalen Personalgesetz⁵⁵ untersteht, richtet sich die Haftung für Handlungen der städtischen Migrationsbehörden nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes⁵⁶.

Artikel 44 (Aufsicht)

Da es sich bei den Bestimmungen gemäss Artikel 42 und 43 um Aufgabenübertragungen an (einzelne) Gemeinden handelt, ist auch hier die Aufsicht zu regeln, was mit einem Verweis auf Artikel 5 EG AIG und AsylG erfolgt.

Abschnitt 10.2 Gewährung der Nothilfe

Artikel 45 (Überprüfung besonderer Unterbringungen)

Die Norm schafft eine verbindliche Zeitvorgabe, innert welcher bestehende besondere Unterbringungen durch die zuständige Stelle der POM überprüft werden sollen und schafft für die

⁵⁴ Strafprozessordnung; StPO; SR 312.0

⁵⁵ Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01)

⁵⁶ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

betroffenen Personen ein massvolles Übergangsregime. Auch übergangsrechtlich wird die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 40).

Artikel 46 (Leistungsverträge)

Um einen geordneten Übergang vom alten zum neuen Recht zu gewährleisten und um die berechtigten Interessen der Vertragspartnerinnen und Vertragspartner zu wahren, sollen die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts bestehenden Leistungsverträge bis zum vertraglich vereinbarten Zeitpunkt laufen. Das schliesst eine vertragskonforme frühzeitige Kündigung des Vertrags natürlich nicht aus.

Artikel 47 (Ausgleich der Lastenverschiebung)

Die Nettokosten der Nothilfe werden heute vollständig vom Kanton getragen. In Zukunft sollen die Nettokosten der sachverwandten Bereiche der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe sowie Nothilfe möglichst gleich finanziert werden (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 41 SAFG).

Entsprechend sollen künftig auch die Nettokosten der Nothilfe dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» (Art. 25 FILAG) zugeführt werden. Die Nettokosten aus der Nothilfe belaufen sich gemäss aktuellen Modellrechnungen auf zwei Millionen Franken, dies nach voller Entfaltung der Massnahmen durch die Umsetzung der neuen Asylstrategie auf Seiten Bund und Kanton. Berechnet sind diese mit einem Bestand von durchschnittlich 360 Nothilfebeziehenden. Wenn die Nettokosten aus der Nothilfe neu in den «Lastenausgleich Sozialhilfe» einfliessen, wird sich daraus eine Entlastung des Kantons von einer Million Franken ergeben, welche im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» zugunsten der Gemeinden zu berücksichtigen ist.

In den zwei Millionen Franken sind die Übergangskosten und die Mehrkosten durch den aktuell höheren Bestand von Nothilfebeziehenden nicht berücksichtigt. Diese sind nur vorübergehender Art. Der Kanton hat bereits Massnahmen in die Wege geleitet, um Kostensenkungen in der Nothilfe zu erreichen, namentlich die Etablierung von kantonalen Rückkehrzentren. Damit soll insbesondere der Bestand an Langzeitbezügern in der Nothilfe reduziert werden.

Kapitel 11 Schlussbestimmungen

Die Artikel 48 bis 50 beinhalten die notwendigen Schlussbestimmungen. Eine geringfügige indirekte Änderung erfährt das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)⁵⁷.

Indirekte Änderung des Volksschulgesetzes

Artikel 17a (Klassen im Asyl- und Flüchtlingsbereich)

Die Revision der Asylgesetzgebung des Bundes und damit einhergehend das beschleunigte Asylverfahren führen zu Veränderungen bei der Schulung der Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Bis anhin halten sich Familien mit schulpflichtigen Kindern in den vom Bund geführten Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) nicht mehr als einige Tage oder Wochen auf. Danach werden sie an die Kantone überwiesen. Im Rahmen der neuen Asylverfahren werden sich die Asylsuchenden künftig bis zu 140 Tage in den Zentren des Bundes (Bundesasylzentren; BAZ) aufhalten. Schulpflichtige Kinder werden dort den obligatorischen Grundschulunterricht besuchen. Nach Artikel 62 der Bundesverfassung⁵⁸ sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Basierend auf dieser verfassungsrechtlichen Zuständigkeit und aufgrund der längeren Aufenthaltsdauer in den neuen Zentren des Bundes wurde in Artikel 80 Asylgesetz⁵⁹ präzisiert, dass der Standortkanton den Grundschulunterricht für asylsuchende

⁵⁷ Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1)

⁵⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁵⁹ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

Personen im schulpflichtigen Alter, die sich in einem Zentrum des Bundes aufhalten, organisiert.

Gemäss Artikel 7 des Volksschulgesetzes⁶⁰ besucht grundsätzlich jedes Kind die öffentliche Volksschule an seinem Aufenthaltsort. Das bedeutet, dass Kinder, die in einem Zentrum des Bundes untergebracht sind, grundsätzlich in der Standortgemeinde in der Regelschule beschult werden müssten. Unter anderem aufgrund der relativ kurzen Aufenthaltsdauer in den Zentren des Bundes, dem häufigen Wechsel der anwesenden Kinder, der stark variierenden Anzahl der Kinder und der durchmischten Altersstruktur kann eine Integration in eine Regelklasse für die Aufenthaltsortsgemeinde schwierig sein. Diese Problematik stellt sich nicht nur in den Zentren des Bundes, sondern überdies auch bei dem durch den Kanton Bern geführten Rückkehrzentrum (voraussichtlich im ehemaligen Jugendheim Prêles). Im kantonalen Rückkehrzentrum werden Personen untergebracht, die gestützt auf das Asylgesetz nur noch Anrecht auf Nothilfe haben. In der Regel handelt es sich um abgewiesene Asylbewerber mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid und abgelaufener Ausreisefrist sowie um Personen, die ein ausserordentliches Rechtsverfahren abwarten müssen. Auch in diesem Zentrum werden sich Kinder im schulpflichtigen Alter aufhalten.

Mit der bisherigen Volksschulgesetzgebung kann der neue Regelungsbedarf bei der Schulung von Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereichs nicht mehr abgedeckt werden, weshalb Artikel 17a VSG indirekt geändert werden soll.

Absatz 1 regelte bisher das Führen von Rückkehrklassen durch die Gemeinde. Durch das neue, beschleunigte Asylverfahren werden die Asylsuchenden künftig bis zu 140 Tagen in den Zentren des Bundes, oder wenn zusätzliche Abklärungen nötig sind, in den kantonalen Kollektivunterkünften untergebracht. Während des hängigen Verfahrens müssen die Asylsuchenden geschult werden, weshalb der bisherige Absatz 1 eine Erweiterung erfährt, indem die Gemeinden, mit der Bewilligung der Erziehungsdirektion, nicht nur Rückkehrklassen, sondern zusätzliche Klassen – wie zum Beispiel eine Empfangsklasse – führen können. Mit «anderen schulischen Massnahmen» sind insbesondere die bestehenden Regionalen Intensivkurse PLUS (RIK+) gemeint, in denen im späten volksschulpflichtigen Alter zugewanderte Jugendliche ohne Kenntnisse der Unterrichtssprache für den Übertritt in die Sekundarstufe I bzw. in das berufsvorbereitende Schuljahr (BVS) vorbereitet werden. Für die Schulung in einer zusätzlichen Klasse – statt der Integration in eine Regelklasse der lokalen Volksschule – müssen wichtige Gründe vorliegen. Diese können darin bestehen, dass durch die kurze Aufenthaltsdauer der Kinder in den Zentren ein häufiger Wechsel entsteht. Das kann die Regelklassen in ihrer Beständigkeit belasten und sowohl für Lehrkräfte als auch für die Kinder extrem fordernd sein. Es ist auch zu bedenken, dass Kinder in den erwähnten Zentren gegebenenfalls ein weniger ausgeprägtes Bedürfnis nach Integration in der momentanen Aufenthaltsortsgemeinde haben. Zudem kann es an den für eine gelungene Integration nötigen sprachlichen Kenntnissen fehlen.

Absatz 3: Falls eine Standortgemeinde eines Zentrums des Bundes oder einer kantonalen Nothilfeunterkunft (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. a EG AIG und AsylG) nicht in der Lage ist, die sich dort aufhaltenden Kinder zu unterrichten, soll der Kanton die Klassen führen können. Bei den Nothilfeunterkünften handelt es sich um die sogenannten Rückkehrzentren. Die Gemeinden sollen mit dieser Regelung von der Organisation und Durchführung des Volksschulunterrichts – und somit auch von der Anstellung der Lehrkräfte – entlastet werden können. Die Gemeinden müssen hierzu ein begründetes Gesuch stellen. Im Gesuch hat die Gemeinde darzulegen, inwiefern es für ihre Schule eine unverhältnismässige Belastung darstellt, die Beschulung der sich in den Zentren des Bundes und in den kantonalen Rückkehrzentren aufhaltenden Kindern zu organisieren und führen.

Der Kanton wird den Schulunterricht nach Bedarf in den Räumlichkeiten der erwähnten Zentren durchführen. Aufgrund dessen und der begrenzten Aufenthaltsdauer der Kinder ist eine schulische Integration in die Regelklassen der lokalen Volksschule nicht angedacht. Sollten

⁶⁰ Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)

sich ausnahmsweise schulpflichtige Kinder länger als ein Jahr in einem kantonalen Rückkehrzentrum (Kollektivunterkunft) aufhalten, ist dennoch eine Integration in die örtliche Volksschule zu prüfen.

Der Kanton kann auch Dritte (geeignete Organisationen oder Institutionen) mit der Führung der Klassen beauftragen. Die Aufsicht obliegt jedoch in jedem Fall den zuständigen Schulinspektoraten.

Für die Sicherstellung des Volksschulunterrichts für schulpflichtige Kinder in Kollektivunterkünften gemäss Artikel 36 SAFG sowie in individuellen Unterkünften gemäss Artikel 37 SAFG sind weiterhin die Standortgemeinden zuständig.

Absatz 4 ermöglicht dem Regierungsrat aufgrund der besonderen Situation der Kinder in den zusätzlichen Klassen im Asyl- und Flüchtlingsbereich angemessene Abweichungen von den Regelungen der Volksschulgesetzgebung vorzunehmen. Dies, insbesondere betreffend den Lehrplan, die Beurteilung, das Schuljahr und die Schulzeit (Beginn des Schuljahres und Anzahl Schulwochen), die Unterrichtssprache, der obligatorische und fakultative Unterricht und die Stufengliederung (gemäss Artikel 3 VSG). Es handelt sich hierbei um eine nicht abschliessende Aufzählung.

Absatz 5: Die Regelung der Finanzierung der zusätzlichen Klassen und der anderen schulischen Massnahmen entspricht jener bei der kantonalen Schule französischer Sprache (Art. 49I Abs. 1 und 2 VSG). Die Lehrergehaltskosten werden direkt dem Lastenausgleich Lehrergehälter zugeführt und vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden getragen. Diese Regelung gilt sowohl für Klassen nach Absatz 1 als auch nach Absatz 3. Die Standortgemeinden der Zentren des Bundes wie auch der kantonalen Unterkünfte werden somit von den Kosten für die Schulung von Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich entlastet. Gemäss Artikel 80 Absatz 4 AsylG kann der Bund für die Durchführung des Grundschulunterrichts Beiträge ausrichten. Die Beiträge werden ausschliesslich für Asylsuchende, welche sich in Bundesasylzentren aufhalten, geleistet. Für die Finanzierung der Beschulung der bereits dem Kanton Bern zugewiesenen Asylsuchenden ist der Kanton wie bis anhin selbst zuständig. Den Lehrergehaltskosten werden allfällige Beiträge des Bundes in Abzug gebracht. Die übrigen Kosten, wie Betriebs- und Infrastrukturkosten werden vom Kanton alleine übernommen.

Artikel 74 (Vollzug)

Absatz 2 wird ergänzt mit dem Artikel 17a Absatz 4. Der Regierungsrat kann somit in der Verordnung seine Befugnisse im Rahmen der Empfangs- und Rückkehrklassen ganz oder teilweise der Erziehungsdirektion übertragen.

Das EG AIG und AsylG und das SAFG müssen sodann zeitgleich in Kraft treten, da sie in verschiedener Hinsicht eng miteinander zusammenhängen. Der Regierungsrat wird entsprechend beauftragt, die nötige Koordination sicherzustellen (vgl. auch Ausführungen zu Art. 69 SAFG).

5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Hauptakteure bei der Umsetzung der Neuerungen sind die fünf regionalen Partner, welche im Auftrag der GEF einen Grossteil der Aufgaben in der Sozialhilfe und Integrationsförderung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs übernehmen. Diese Aufgaben werden heute von diversen Akteuren wahrgenommen: Asylsozialhilfestellen im Auftrag der POM, Flüchtlingssozialdienste sowie Anbieter von Integrationsmassnahmen im Auftrag der GEF. Neu sollen diese Aufgaben von den sogenannten regionalen Partnern übernommen werden, die jeweils die Gesamtverantwortung für eine Region tragen. Parallel dazu soll auch das Integrationsmodell angepasst werden, dies auch in Anlehnung an die Vorgaben des Bundes, die voraussichtlich ab Mitte 2019 gelten werden.⁶¹ Um diese tiefgreifenden Veränderungen umsetzen zu können,

⁶¹ Prozess „Integrationsagenda“: Der Bund stellt den Kantonen mehr Mittel für die Integrationsförderung zur Verfügung, verlangt aber dafür, dass sich die Kantone an einen definierten Prozess halten

sollen die Aufgaben der regionalen Partner durch eine Ausschreibung gemäss den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts vergeben werden.

Diese Ausschreibung kann auf der Basis des geltenden Rechts durchgeführt werden, weil POM und GEF mit dem geltenden EG AuG und AsylG bzw. mit dem SHG die nötigen Kompetenzen bereits heute haben. Allerdings ist vorgesehen, dass die regionalen Partner den Betrieb erst Mitte 2020 aufnehmen und somit auf der Basis des vorliegenden Gesetzes arbeiten werden.

Die Ausschreibung wurde im 4. Quartal 2018 durchgeführt, so dass etwa im ersten Semester 2019 der Zuschlag erteilt werden kann. Somit sollte – unter dem Vorbehalt eventueller Verzögerungen, etwa durch Beschwerden – dann klar sein, wer die fünf regionalen Partner sein werden. Sie werden in diesem Fall mindestens ein Jahr Zeit haben, um sich auf- bzw. umzubauen und die Betriebsaufnahme per Mitte 2020 vorzubereiten. Danach wird eine Übergangszeit notwendig sein, um das bisherige in das neue System zu überführen (vgl. dazu die vorgesehenen Übergangsbestimmungen).

Die Neuerungen des SAFG sollen namentlich die Arbeitsintegration von Asylsuchenden, Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen deutlich verbessern. Die Wirkung der Massnahmen wird einerseits über ein systematisches Controlling überprüft, dazu wird das neu zu implementierende IT-System das zentrale Werkzeug sein. Auf der anderen Seite wird die GEF die Auftragserledigung durch die regionalen Partner eng begleiten, dies besonders in der Aufbauphase.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Das SAFG sowie das EG AIG und AsylG leisten einen bedeutenden Beitrag, um eine Massnahme des Ziels 8 der Richtlinien der Regierungspolitik „Sicherheit gewährleisten“ zu verwirklichen. Betreffend Asylwesen halten die Richtlinien fest, dass der Kanton im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Asylwesens auf Bundesebene seine Strukturen optimiert.

7. Finanzielle Auswirkungen

In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen ist einleitend zu bemerken, dass die Asyl- und Flüchtlingszahlen jährlich stark schwanken und damit auch die notwendigen Finanzmittel für die anfallenden Aufgaben volatil sind. Zudem gehen mit der Umsetzung der Asylgesetzrevision per 1.3.2019 umfangreiche Anpassungen im schweizerischen Asylwesen einher, die in Budget 2019 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2020 bis 2022 einfließen.

Die Auswirkungen des SAFG sind von der Umsetzung der Asylgesetzrevision auf Bundesebene getrennt zu betrachten. Die jüngst beschlossenen Anpassungen am Abgeltungssystem des Bundes (Erhöhung der Integrationspauschale, höhere Beiträge für unbegleitete Minderjährige) werden die Gesamtrechnung im Asyl- und Flüchtlingsbereich für den Kanton verbessern. Schliesslich sind auch die vorgesehenen Kürzungen der Sozialhilfen der laufenden Revision des SHG, die eine Minderung der Nettokosten bei der Sozialhilfe für Flüchtlinge zur Folge hätten, nicht dem SAFG anzurechnen.

Zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen wurden in der Detailkonzeption umfassende Modellrechnungen vorgenommen, ausgehend von der Annahme von dauerhaft 24'000 Asylgesuchten jährlich.⁶² Bei den getroffenen Annahmen wird unter sonst gleichen Umständen von Kostenminderungen in der Sozialhilfe von rund 3 Mio. CHF jährlich ausgegangen, die durch die Verknüpfung des Übergangs von Kollektivunterkünften in individuelle Unterkünfte an den

⁶² Vgl. Detailkonzeption, insbesondere Kapitel 4 «Gesamtübersicht Auswirkungen der Neustrukturierung». Die Modellrechnungen in der Detailkonzeption wurden durchgeführt, bevor die neuen Pauschalabgeltungen für unbegleitete Minderjährige und Nothilfebeziehende sowie die Erhöhung der Integrationspauschale beschlossen wurden. Die finanziellen Auswirkungen durch das SAFG werden in der Grössenordnung und der Richtung weiterhin erwartet.

Integrationsstand und die damit verbundene längere Unterbringung in Kollektivunterkünften resultieren. In der Integrationsförderung werden bei gleicher Integrationsleistung durch die Zusammenführung der operativen Verantwortung bei den regionalen Partnern Effizienzgewinne von rund 2 Mio. CHF jährlich veranschlagt. Die im Detailkonzept ausgewiesenen Kostenminderungen in Nothilfe und Wegweisungsvollzug von rund 2 Mio. CHF jährlich werden unabhängig vom SAFG bereits mit der Umsetzung der Asylgesetzrevision per 2019 realisiert werden.

In einer längerfristigen Perspektive schlägt insbesondere eine Kostendämpfung bei der Entwicklung der Sozialhilfekosten zu Buche, die durch eine erhöhte Erwerbsquote infolge der verbesserten Abläufe und Massnahmen im Asylbereich entstehen. Wird eine Erhöhung der Erwerbsquote um 5%-Punkte erreicht, wird pro Jahrgang mit einer um 0.8 bis 0.9 Mio. CHF geringeren Kostensteigerung in der Sozialhilfe gerechnet. Aufgrund der kumulativ wirkenden Kostendämpfung summieren sich die Kostenminderungen im Zeitverlauf stark.

Die Umsetzung der „Integrationsagenda Schweiz“ wird finanzielle Auswirkungen haben (vgl. die Ausführungen zu den Ziffern 1.2 und 1.5). Der Handlungsspielraum wird vergrössert und es wird mit grösster Wahrscheinlichkeit zu einer Reduktion der Nettokosten für den Kanton Bern kommen, weil die Beiträge des Bundes für die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ab Mai 2019 deutlich erhöht werden. Da die Diskussion über die Aufteilung dieser zusätzlich verfügbaren Mittel kantonsintern noch geführt werden muss, sind derzeit noch keine genaueren Angaben möglich.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Mit dem Inkrafttreten des SAFG wechseln Zuständigkeiten im Asyl- und Flüchtlingsbereich von der POM zur GEF. Damit ist auch ein Transfer von voraussichtlich rund 10 Stellen (1000 Stellenprozente) verbunden. Dabei geht es um Funktionen im Backoffice oder Schalterbetrieb sowie auch um Fachfunktionen in den Bereichen Unterbringung, Krankenversicherung oder Controlling. Ein Teil der Aufgabengebiete wird praktisch unverändert bleiben, bei anderen Stellen werden die Stellenbeschreibungen angepasst. Das Grundprinzip ist dabei, dass funktionierende Prozesse und Abläufe nach Möglichkeit unverändert übernommen werden sollen.

Die Veränderung wird insofern „abgefedert“, als das MIP sowie die zuständige Organisationseinheit der GEF bereits ab Herbst 2019 an einem gemeinsamen Standort an der Ostermundigenstrasse 99a in Bern arbeiten werden. Dieser Entscheid wurde explizit im Hinblick auf die anstehenden Neuerungen gefällt, weil das MIP den bisherigen Standort an der Eigerstrasse 73 in Bern im Jahr 2019 verlassen muss. Da in Zukunft sowohl das MIP als auch die zuständige Organisationseinheit der GEF je einen Kundenshalter brauchen werden, bietet sich ein gemeinsamer Standort an. Daneben wird auch in Zukunft eine Reihe von Schnittstellen zwischen den beiden Organisationseinheiten bestehen bleiben.

Durch den Stellentransfer wird die GEF bzw. das Sozialamt neu organisiert. Die neue Organisation der GEF bzw. des Sozialamtes ist derzeit noch in Planung. Die verschiedenen Lösungsoptionen sind aber nicht direkt vom SAFG tangiert, denn dieses weist die Zuständigkeit jeweils der „zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion“ zu.

Weitere Auswirkungen auf die räumliche Infrastruktur sind nicht zu erwarten: Die Kollektivunterkünfte, welche den regionalen Partnern zur Verfügung gestellt werden, werden abgesehen von wenigen Ausnahmen von Privaten oder von Gemeinden vermietet. Bei denjenigen Unterkünften, die im Besitz des Kantons sind, sind abgesehen vom laufenden Unterhalt keine Massnahmen vorgesehen.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Der vom SAFG betroffene Aufgabenbereich liegt bereits heute in kantonaler Zuständigkeit, womit grundsätzlich keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten sind. Vorgesehen ist hingegen eine stärkere Rolle der Gemeinden im Bereich der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe, durch die finanzielle Beteiligung der Gemeinden im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs. In einer längerfristigen Perspektive profitieren die Gemeinden von den zu-

sätzlichen Integrationsanstrengungen in Form eines geringeren Anstiegs an Sozialhilfebeziehenden aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich und entsprechend geringerem Anstieg der Sozialhilfekosten.

Im Weiteren werden aus Sicht der Gemeinden die Anzahl der Ansprechpartner bei der Verwaltung (neu Asyl- und Flüchtlingswesen bei GEF) und der Leistungserbringer (ein Partner pro Region) reduziert. Der stärkere Einbezug der Gemeinden in die Standortplanung (3-Stufen-Modell) wurde bereits mit einer Revision des EG AuG und AsylG 2017 realisiert. Die gewohnte Zusammenarbeit unter Einbezug der Regierungsstatthalterämter im Rahmen der regionalen runden Tische wird weitergeführt.

Durch die Zuführung aller Nettokosten (Sozialhilfe, Integration und Nothilfe) zum „Lastenausgleich Sozialhilfe“ steigt die Lastenverschiebung auf 4 Mio. CHF an.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Detailkonzeption konstatiert eine wichtige Rolle der Wirtschaft im Integrationsbereich. Durch die Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen sollen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene verstärkt in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert werden. Dadurch können hohe Sozial- und Sozialhilfekosten vermieden werden.

11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

11.1 Gesamtbeurteilung der Vorlage

Der Regierungsrat hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion sowie die Polizei- und Militärdirektion am 20. Juni 2018 ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren betreffend das Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) sowie das Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) einzuleiten. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 27. Juni bis zum 27. September 2018. Von den 97 eingeladenen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten haben sich 56 vernehmen lassen, wovon 2 auf inhaltliche Hinweise verzichtet haben. Das neue Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird von einer Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Grundsatz begrüsst, wenngleich viele Kommentare zu einzelnen Themen und Bestimmungen eingereicht wurden.

Sehr kritisch zur Vorlage äusserten sich die SP Kanton Bern sowie die Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (DJB), und auch der Gewerkschaftsbund Kanton Bern lehnt die aus seiner Sicht einseitig auf die Kostenseite ausgerichtete Vorlage ab. Eher kritisch äusserten sich ebenfalls die Grünen Kanton Bern sowie verschiedene kirchliche Vernehmlassungsteilnehmende.

11.2 Einzelne Themenbereiche

Verschiedentlich wurde verlangt, dass nebst der sprachlichen und beruflichen Integration auch die *soziale Integration* im Gesetz zu verankern sei. Dieses Anliegen wurde umgesetzt, ist es doch auch explizites Ziel der Integrationsagenda Schweiz.

Einige Vernehmlassungsteilnehmer forderten, dass auch die *Rechte der betroffenen Personen* im allgemeinen Teil des Gesetzes separat zu verankern seien, nicht nur deren Pflichten. Diesem Anliegen wurde nicht entsprochen, da sich die Rechte der Betroffenen aus den verschiedenen Kapiteln und Bestimmungen im Gesetz ergeben (bspw. Anspruch auf Sozialhilfe, Unterkunft, Betreuung, Angebote der Integration etc.).

Zu zahlreichen Bemerkungen gaben auch die im Gesetz erwähnten *regionalen Partner* Anlass. Während ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmer dieses Konzept ausdrücklich begrüsst, lehnten andere die vorgesehene umfassende Übertragung der operativen Aufgaben an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende Organisationen als zu weitreichend ab. Da das Konzept der regionalen Partner von Beginn an in der vom Regierungsrat verabschiedeten

Detaillkonzeption vorgesehen war und die Bündelung der Verantwortung als zentraler Erfolgsfaktor für die Neustrukturierung eingeschätzt wird, wird daran festgehalten.

Die vorgesehene Subdelegationsmöglichkeit, welche die Gesundheits- und Fürsorgedirektion zum Erlass von ausführenden Bestimmungen bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe ermächtigen sollte, rief verschiedentlich Kritik hervor. Dieser wurde in dem Sinne Rechnung getragen, als dass die Subdelegationsnorm nun enger gefasst wurde.

Etliche Vernehmlassungsteilnehmende äusserten sich kritisch zum vorgesehenen *Zwei-Phasen-System bei der Unterbringung* der betroffenen Personen. Sie kritisierten, dass die Unterbringung in individuellen Unterkünften vom Stand der Integration abhängig gemacht werde. Da die raschere Integration der Betroffenen ein zentrales Anliegen der neuen Gesamtstrategie des Kantons Bern darstellt, wurde dieser Kritik nicht Rechnung getragen. Aufgenommen wurde das Anliegen, nicht nur bei Familien mit schulpflichtigen Kindern Abweichungen von den Grundsätzen beim Zwei-Phasen-System zuzulassen, sondern bei allen Familien mit Kindern.

Die neu vorgesehene Regelung des Lastenausgleichs – die Zuführung der Nettokosten der sozialhilfe und der Integrationsförderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich – wurde von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden (inbs. Gemeinden) kritisch beurteilt bzw. abgelehnt. Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) erachtet den Ansatz zwar grundsätzlich als falsch. Angesichts der geringen Summe und aufgrund des Umstandes, dass diese im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» nach Artikel 29b FILAG angerechnet werden soll, kann sich der VBG mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden erklären. An der vorgeschlagenen Regelung wird deshalb festgehalten.

Schliesslich wurden einige redaktionelle Bemerkungen und Wünsche nach Umformulierungen berücksichtigt und die Vorlage wurde auch von der Systematik her nochmals überprüft und teilweise angepasst.

12. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die vorliegenden Entwürfe des SAFG und des EG AIG und AsylG sowie die vorliegenden Änderungen des SHG, des GSOG sowie des VSG und des FILAG zu beschliessen.

Bern, 13. Februar 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Neuhaus

Der Staatsschreiber: Auer

Anträge des Regierungsrates und der Kommission

RRB Nr. 469/2019

2018_02_POM_Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)			
	<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern,</i> in Ausführung von Artikel 12 der Bundesverfassung (BV)¹⁾, Artikel 29 Absatz 1 und 2 der Kantonsverfassung (KV)²⁾, gestützt auf die Artikel 86 Absatz 1, 98 Absatz 3 und 124 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)³⁾ sowie die Artikel 46 Absatz 1 und 1^{bis}, 80a bis 82 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG)⁴⁾ und Artikel 88 Absatz 1 der Verordnung des Bundesrates vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)⁵⁾, auf Antrag des Regierungsrates, <i>beschliesst:</i>			
	I.			

¹⁾ SR [101](#)

²⁾ BSG [101.1](#)

³⁾ SR [142.20](#)

⁴⁾ SR [142.31](#)

⁵⁾ SR [142.201](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	<i>1 Allgemeine Bestimmungen</i>			
	Art. 1 Gegenstand ¹ Dieses Gesetz regelt den Vollzug des AIG und des AsylG auf kantonaler Ebene. ² Für die Gewährung der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich gelten die Bestimmungen des Gesetzes vom ■■■ über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)¹⁾.			
	Art. 2 Zweck ¹ Dieses Gesetz bezweckt a den effizienten Vollzug des AIG, b die Gewährleistung der verfassungsmässigen Nothilfe für bedürftige Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1,	<i>Antrag Regierungsrat I</i>	¹ Dieses Gesetz bezweckt <u>unter ausdrücklicher Gewährleistung der Menschenrechts- und der Kinderrechtskonvention und der Grundrechte der Verfassung</u>	<i>Antrag Regierungsrat I</i>

¹⁾ BSG ■■■

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	c den konsequenten und raschen Wegweisungsvollzug von Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1, d die Förderung der freiwilligen Ausreise von Personen ohne Aufenthalts- und Bleiberecht oder entsprechende Perspektive.			
	<i>2 Aufgaben und Zuständigkeiten beim Vollzug des AIG</i>			
	Art. 3 Aufgaben des Kantons ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion vollzieht das AIG, soweit dieses oder ein anderes Gesetz keine abweichenden Zuständigkeiten vorsieht. ² Die zuständige Stelle der Volkswirtschaftsdirektion trifft die arbeitsmarktlischen Vorentscheide. Der Regierungsrat kann ihr weitere in diesem Zusammenhang stehende Aufgaben übertragen. ³ Der Regierungsrat bezeichnet die für den Vollzug des AIG zuständigen Stellen der Polizei- und Militärdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion durch Verordnung.			
	Art. 4 Aufgaben der Gemeinden			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	¹ Die Gemeinden unterstützen die kantonalen Behörden beim Vollzug des AIG. ² Der Regierungsrat bezeichnet die einzelnen Aufgaben durch Verordnung.			
	Art. 5 Aufsicht ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion übt die fachliche Aufsicht über die Gemeinden aus. ² Sie sorgt für eine möglichst einheitliche Rechtsanwendung und kann Weisungen erlassen.			
	<i>3 Nothilfe für Personen im Asylbereich</i>			
	<i>3.1 Grundsätze</i>			
	Art. 6 Berechtigte Personen ¹ Die folgenden Personen sind von der Sozialhilfe ausgeschlossen und haben auf Ersuchen hin Anspruch auf Nothilfe, wenn sie bedürftig sind: a Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden und bei denen die Frist gemäss Artikel 38 Absatz 2 SAFG abgelaufen ist,			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	b Personen, die Verfahren gemäss Artikel 82 Absatz 2 AsylG durchlaufen ² Bedürftig ist, wer a für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann und b Hilfe von Dritten nicht oder nicht rechtzeitig erhalten kann.			
	Art. 7 Pflichten ¹ Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 haben a Weisungen zu befolgen, b bei sämtlichen amtlichen Handlungen der Behörden mitzuwirken, insbesondere bei der Beschaffung von Identitätsdokumenten, c der zuständigen Stelle die erforderlichen Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu erteilen sowie Änderungen unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen, d die Hausordnung am Ort ihrer Unterbringung zu beachten,			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	e alles zu unterlassen, was das geordnete Zusammenleben am Ort ihrer Unterbringung stört oder gefährdet, f die ihnen zugewiesenen Gemeinschafts- und Reinigungsarbeiten zu erledigen.			
	3.2 Vollzug			
	3.2.1 Zuständigkeit und Verfahren			
	Art. 8 ¹ Der Regierungsrat bezeichnet die für die Gewährung der Nothilfe zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion durch Verordnung. ² Er legt die Voraussetzungen für den Zugang zur Nothilfe und das Verfahren zur Gewährung der Nothilfe durch Verordnung fest.			
	3.2.2 Aufgabenübertragung			
	Art. 9 Umfang und Leistungserbringerin ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion kann die Gewährung der Nothilfe durch Leistungsverträge ganz oder teilweise an geeignete öffentliche oder private Trägerschaften übertragen.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 10 Voraussetzungen ¹ Die Aufgabenübertragung gemäss Artikel 9 Absatz 1 setzt voraus, dass a die Leitung und das Personal über die erforderlichen Fachkompetenzen verfügen und b die Betriebsführung sichergestellt ist. ² Der Regierungsrat kann weitere Anforderungen und Bedingungen für den Abschluss eines Leistungsvertrags durch Verordnung festlegen.			
	Art. 11 Zuweisungen und Verfahren ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion weist den Trägerschaften Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 zu. ² Die Trägerschaften können im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenzen Verfügungen erlassen. ³ Über Beschwerden entscheidet die Polizei- und Militärdirektion. ⁴ Im Übrigen gelten die Bestimmungen			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) ¹⁾ .			
	Art. 12 Aufsicht ¹ Die Trägerschaften unterstehen der Aufsicht der zuständigen Stelle der Polizei- und Militärdirektion. ² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.			
	Art. 13 Prüfung und Kontrolle ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion überprüft periodisch, ob die Trägerschaften die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen und ihre Leistungen effizient und in guter Qualität erbringen.			
	Art. 14 Pflichten ¹ Soweit dies für die Wahrnehmung der Aufsicht erforderlich ist und ohne dass sie von allfälligen besonderen Geheimhaltungspflichten entbunden werden müssen, sind die Trägerschaften verpflichtet, der zuständigen Stelle der Polizei- und Militärdirektion			

¹⁾ BSG [155.21](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	- a Auskünfte zu erteilen, - b Einsicht in die Akten zu gewähren, - c Angaben zum Betrieb, zur Leistung und zur Qualität zu liefern, - d Änderungen bei den gesetzlichen Voraussetzungen zum Abschluss von Leistungsverträgen zu melden, - e Zutritt zu den privaten Einrichtungen und deren Räumlichkeiten zu verschaffen, - f jede Unterstützung zu gewähren, die für die Wahrnehmung der Aufsicht erforderlich ist.			
	<i>3.3 Umfang</i>			
	Art. 15 Inhalt und Grenzen ¹ Die Nothilfeleistungen beschränken sich grundsätzlich auf das verfassungsrechtliche Minimum.	<i>Antrag Regierungsrat I</i>	¹ Die Nothilfeleistungen beschränken sich grundsätzlich auf das nach den verfassungsrechtlichen Minimum Grundsätzen.	<i>Antrag Regierungsrat I</i>

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	² Sie werden in der Regel in Form von Sachleistungen ausgerichtet und beinhalten a die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft, b die Bereitstellung von Nahrung und Abgabe von Hygieneartikeln im Umfang der tiefsten Stufe, welche die Gesetzgebung über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich vorsieht, c die Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung gemäss Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)¹⁾, d Kleidungsstücke und andere Sachmittel bei dringendem und nachgewiesenem Bedarf.	<i>Antrag Regierungsrat I</i>	² Sie werden in der Regel in Form von ~~Sachleistungen~~ <u>Geldleistungen</u> ausgerichtet. ~~a die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft,~~ ~~b die Bereitstellung von Nahrung und Abgabe von Hygieneartikeln im Umfang der tiefsten Stufe, welche die Gesetzgebung über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich vorsieht,~~ ~~c die Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung gemäss Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)²⁾,~~ ~~d Kleidungsstücke und andere Sachmittel bei dringendem und nachgewiesenem Bedarf.~~	<i>Antrag Regierungsrat I</i>

¹⁾ SR [832.10](#)

²⁾ SR [832.10](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	³ Leistungen werden nicht rückwirkend ausgerichtet.	<i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i>	³ Leistungen werden nicht rückwirkend ausgerichtet. <u>Ergänzende Sachleistungen werden ausgerichtet und beinhalten:</u> - a <u>die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft,</u> - b <u>die Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung gemäss Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)¹,</u> - c <u>Kleidungsstücke und andere Sachmittel bei dringendem und nachgewiesenem Bedarf.</u> ⁴ <u>Personen, die mindestens drei Monate und voraussichtlich länger als sechs Monate im Rückkehrzentrum leben, erhalten im Rahmen des Bundesrechts erhöhte Nothilfeleistungen.</u>	<i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i>

¹ SR 832.10

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 16 Besondere Bedürfnisse			
	¹ Bei unbegleiteten Minderjährigen und bei anderen besonders verletzlichen Personen werden die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse festgelegt, namentlich im Bereich der Unterbringung und der Betreuung.	Antrag Regierungsrat I	¹ Bei <u>begleiteten und</u> unbegleiteten Minderjährigen und bei besonders verletzlichen Personen werden die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse festgelegt.	Antrag Regierungsrat I
	² Bei unbegleiteten Minderjährigen ist den besonderen Bedürfnissen und Anforderungen an das Kindeswohl Rechnung zu tragen.	Antrag Regierungsrat I	² Bei <u>begleiteten und</u> unbegleiteten Minderjährigen ist den besonderen Bedürfnissen und Anforderungen an das Kindeswohl Rechnung zu tragen.	Antrag Regierungsrat I
		Antrag Regierungsrat I	³ Die Unterbringung von Familien, in welchen mindestens ein Familienmitglied die Volksschule besucht, erfolgt auch nach einem negativen Asylentscheid bis zu ihrer Ausreise in der bisherigen Unterkunft.	Antrag Regierungsrat I
		Antrag Regierungsrat I	⁴ Die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen erfolgt	Antrag Regierungsrat I

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
			<u>unabhängig von ihrem Asylstatus in von Erwachsenen getrennten Unterkünften.</u>	
	Art. 17 Kostengünstige Lösungen ¹ Bei der Gewährung der Nothilfe gemäss Artikel 15 und der Leistungen gemäss Artikel 16 sind kostengünstige Lösungen zu wählen.			
	3.4 Unterbringung			
	Art. 18 Normale Lage ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion sorgt in Zusammenarbeit mit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion sowie den Trägerschaften für eine ausreichende Anzahl an geeigneten temporären und dauerhaften Unterkünften für Personen in Nothilfe und schafft angemessene Reserven. ² Sie orientiert sich dabei an den Prognosen der Bundesbehörden zur Entwicklung der Asylgesuche. ³ Die Gemeinden sowie die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter werden frühzeitig in die Suche nach Unterkünften einbezogen und wirken			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	aktiv mit. ⁴ Der Regierungsrat kann den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern Aufgaben gemäss Absatz 1 und die Koordination gemäss Artikel 22 Absatz 1 übertragen.			
	Art. 19 Angespannte Lage ¹ Die Massnahmen in angespannten Lagen richten sich nach Artikel 30 SAFG. ² Der Regierungsrat berücksichtigt dabei den Platzbedarf im Nothilfebereich.			
	Art. 20 Notlage ¹ In Notlagen kommen die Bestimmungen des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes vom 19. März 2014 (KBZG) ¹⁾ zur Anwendung.			
	Art. 21 Anforderungen ¹ Die Nothilfeunterkünfte müssen durch ihre Lage, Grösse und Beschaffenheit a eine angemessene Unterbringung der Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1			

¹⁾ BSG [521.1](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	ermöglichen und b betriebswirtschaftlich möglichst sinnvolle Einheiten bilden. ² Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung und kann weitere Kriterien für die Unterbringung von Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 festlegen.	<i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i>	b <u>betriebswirtschaftlich und mit Rücksicht auf den Vollzug</u> möglichst sinnvolle Einheiten bilden. c <u>für Frauen getrennte Räumlichkeiten bieten.</u> d <u>ausreichende Kontakte, Beziehungen und Unterstützung der zivilen Gesellschaft mit und von abgewiesenen Asylsuchenden ermöglichen.</u> ^{1a} <u>Bewohnerinnen und Bewohner der Kollektivunterkunft haben regelmässigen Zugang zum Internet.</u>	<i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i>
	Art. 22 Information und Koordination ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Militärdirektion stellt den Gemeinden die notwendigen Informationen bereit und koordiniert die Zusammenarbeit.			
	<i>3.5 Kosten</i>			
	Art. 23 Entschädigung ¹ Der Kanton richtet den Standortgemeinden eine angemessene Entschädigung für die Nutzung von kommunalen Einrichtungen bei der Unterbringung von Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 aus.			
	Art. 24 Kostenersatz an Dritte ¹ Wer Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 ohne Auftrag des Kantons unterstützt oder medizinisch versorgt, hat keinen Anspruch auf Ersatz der Kosten. ² Leistungen für medizinische Notfälle können der zuständigen Stelle der Polizei- und Militärdirektion in Rechnung gestellt werden.			
	Art. 25 Finanzierung ¹ Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes anfallenden Nothilfekosten gemäss Artikel 15 und 16 werden dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt, soweit sie			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	nicht durch Beiträge des Bundes gedeckt sind. ² Der Regierungsrat bewilligt die Ausgaben für Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 sowie für die Sicherheit bei Unterbringungen gemäss Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a abschliessend. Die zuständige Kommission des Grossen Rates ist periodisch in geeigneter Weise zu informieren. ³ Für die Ausgaben und Leistungen gemäss Artikel 16 gelten die Bestimmungen gemäss Artikel 42 und 43 SAFG sinngemäss.			
	Art. 26 Rückerstattung ¹ Die Rückerstattung von bezogenen Nothilfeleistungen richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG)¹⁾.			
	<i>4 Förderung der freiwilligen Ausreise und Rückkehrhilfe</i>			
	Art. 27 ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion fördert die freiwillige Aus-			

¹⁾ BSG [860.1](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	reise von rechtskräftig weggewiesenen Personen mit abgelaufener Ausreisefrist. ² Sie kann für ausreisewillige Personen besondere Leistungsangebote zur Vorbereitung und Erleichterung der Rückkehr in die Heimat bereitstellen. ³ Sie kann die Aufgaben gemäss Absatz 1 und 2 durch Leistungsverträge ganz oder teilweise an geeignete Trägerschaften übertragen. Die Bestimmungen gemäss Artikel 9 bis 14 gelten sinngemäss.			
	<i>5 Anordnung der Ausschaffung und von Zwangsmassnahmen</i>			
	Art. 28 Zuständigkeit ¹ Die Anordnung der Ausschaffung, der Durchsuchung und der in Artikel 73 bis 81 AIG aufgeführten Zwangsmassnahmen obliegt der zuständigen Stelle der Polizei- und Militärdirektion gemäss Artikel 3 Absatz 1. ² Soweit der Regierungsrat die Verfügungskompetenz in ausländerrechtlichen Angelegenheiten gemäss Artikel 42 Absatz 1 an Gemeinden überträgt, kann auch die Zuständigkeit für die Anordnung der Ausschaffung und von Zwangsmassnahmen übertragen werden.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 29 Verfahren ¹ Zwangsmassnahmen sind schriftlich anzuordnen und zu begründen. ² Ausländische Personen, die aufgrund einer Zwangsmassnahme inhaftiert werden, sind in einer ihnen verständlichen Sprache über die Gründe der Haft und über die ihnen zustehenden Rechte zu unterrichten.	<i>Antrag Regierungsrat I</i> ³ <u>Eltern mit Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren werden nicht inhaftiert.</u>	¹ Zwangsmassnahmen werden nur in <u>Ausnahmefällen angewendet</u> und sind schriftlich anzuordnen und zu begründen. <i>Antrag Regierungsrat I</i>	<i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
	Art. 30 Rechtsschutz ¹ Zuständige richterliche Behörde gemäss Artikel 70 und 73 bis 81 AIG ist das kantonale Zwangsmassnahmengericht. ² Die Entscheide des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts können mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	³ Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Regelungen nach dem VRPG: a Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage. b Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.			
	<i>6 Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts</i>			
	Art. 31 Vollzug ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion vollzieht die freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts in geeigneten Räumlichkeiten. ² Die Bestimmungen der Justizvollzugsgesetzgebung finden Anwendung, soweit dies mit dem Zweck des Freiheitsentzugs vereinbar ist und nachfolgend keine besonderen Regelungen getroffen werden.			
	Art. 32 Rechte der Eingewiesenen ¹ Die Eingewiesenen haben Anspruch auf täglich mindestens eine Stunde Aufenthalt im Freien.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	² Soweit nicht Gründe der Sicherheit und Ordnung entgegenstehen, haben Eingewiesene zudem Anspruch auf - a gemeinschaftliche Unterbringung und soziale Kontakte, - b nicht überwachte telefonische und schriftliche Kontakte zur Aussenwelt sowie nicht überwachten Empfang von Besuch. ³ Dauert der Freiheitsentzug länger als zwei Monate, wird den Eingewiesenen eine angemessene Arbeit angeboten. ⁴ Den Bedürfnissen von Personen gemäss Artikel 16 Absatz 1 und Familien mit Kindern ist bei der Ausgestaltung des Vollzugs Rechnung zu tragen.			
	Art. 33 Sicherheit und Ordnung ¹ Die Bestimmungen der Justizvollzugsgesetzgebung zu Sicherheit und Ordnung sind anwendbar, soweit dies mit dem Zweck des Freiheitsentzugs vereinbar ist. ² Die Artikel 28, 30 und 40 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG)¹⁾ sind nicht anwendbar.			

¹⁾ BSG ■■■

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 34 Rechtsschutz ¹ Gegen Verfügungen der Leitung der Vollzugseinrichtung können die Eingewiesenen Beschwerde bei der Polizei- und Militärdirektion führen. ² Entscheide der Polizei- und Militärdirektion können mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. ³ Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.			
	Art. 35 Ausführungsbestimmungen ¹ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.			
	<i>7 Datenschutz</i>			
	Art. 36 Bearbeitung von Personendaten ¹ Die für den Vollzug der Aufgaben gemäss diesem Gesetz zuständigen Stellen des Kantons und der Gemeinden sowie die mit Aufgaben gemäss diesem Gesetz beauftragten Trägerschaften können Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, von Ausländerinnen und Ausländern sowie von an Verfahren gemäss diesem Gesetz betei-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	lichten Dritten bearbeiten oder bearbeiten lassen, soweit dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist.			
	Art. 37 Datenbekanntgabe ¹ Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen des Kantons und der Gemeinden sowie die mit Aufgaben gemäss diesem Gesetz beauftragten Trägerschaften können zum Vollzug dieses Gesetzes bearbeitete Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, im Einzelfall untereinander und anderen Behörden bekanntgeben, wenn die Daten für die Empfängerin oder den Empfänger zur Erfüllung ihrer oder seiner gesetzlichen Aufgabe erforderlich sind. ² Im Übrigen richtet sich die Bekanntgabe von Personendaten durch die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Behörden nach den ausländer- und asylrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts und der kantonalen Datenschutzgesetzgebung.			
	Art. 38 Schweigepflicht, Mitteilungen an Dritte und Auskunftspflichten ¹ Die Bestimmungen des SHG über die Schweigepflicht, Mitteilungen an Behör-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	den und Private sowie Auskunftspflichten gelten beim Vollzug der Nothilfe gemäss diesem Gesetz sinngemäss.			
	Art. 39 Datenbearbeitungssysteme ¹ Personendaten über die Gewährung der Nothilfe und der Rückkehrhilfe werden im Datenbearbeitungssystem gemäss Artikel 48 SAFG bearbeitet. ² Für den Betrieb, die elektronischen Zugriffsrechte, die Verantwortlichkeiten und den Datenschutz sind die Bestimmungen des SAFG sowie diejenigen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz anwendbar. ³ Für die Datenbearbeitungssysteme zum Vollzug des AIG und AsylG gelten im Übrigen die Vorgaben des Bundesrechts.			
	<i>8 Verfahren und Rechtsschutz</i>			
	Art. 40 ¹ Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, richten sich das Verfahren und der Rechtsschutz nach den Bestimmungen des VRPG. ² Beschwerden gegen Umplatzierungen von Personen aus besonderen Unterbringungen gemäss Artikel 16 Absatz 1 in			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Unterkünfte gemäss Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a haben keine aufschiebende Wirkung.			
	<i>9 Ausführungsbestimmungen</i>			
	Art. 41 ¹ Der Regierungsrat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen.			
	<i>10 Übergangsbestimmungen</i>			
	<i>10.1 Vollzug des AIG</i>			
	Art. 42 Verfügungskompetenz ¹ Der Regierungsrat kann durch Verordnung vorsehen, dass Gemeinden, denen die Verfügungskompetenz zum Vollzug des AIG vor Inkrafttreten dieses Gesetzes durch Verordnung ganz oder teilweise übertragen wurde, diese Kompetenz weiterhin ausüben können, wenn sie über die erforderlichen Ressourcen und das erforderliche Fachwissen verfügen. ² Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine Aufgabenübertragung gemäss Absatz 1. Eine allfällige Übertragung wird vom Kanton nicht entschädigt. ³ Gegen Verfügungen der Gemeinden			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	kann bei der Polizei- und Militärdirektion Beschwerde geführt werden. Im Übrigen richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den Bestimmungen des VRPG.			
	Art. 43 Weitere Befugnisse ¹ Mit der Kompetenzübertragung gemäss Artikel 42 Absatz 1 können die Gemeinden, die am 31. Dezember 2007 über ein kommunales Polizeikorps verfügt haben, zum Vollzug des AIG und in Koordination mit der Kantonspolizei Einvernahmen gemäss Artikel 142 Absatz 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO)¹⁾ unter Beachtung der strafprozessualen Vorgaben durchführen und zu diesem Zweck polizeiliche Vorladungen gemäss Artikel 206 StPO erlassen. ² Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinden, die Massnahmen gemäss Absatz 1 vollziehen, müssen über eine polizeiliche oder eine dieser gleichwertige Ausbildung verfügen. Sie sind der zuständigen Stelle der Polizei- und Militärdirektion zu melden.			
	Art. 44 Aufsicht			

¹⁾ SR [312.0](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	¹ Die Aufsicht richtet sich nach Artikel 5.			
	<i>10.2 Gewährung der Nothilfe</i>			
	Art. 45 Überprüfung besonderer Unterbringungen ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion überprüft innert sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die Situation von Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1, die Nothilfeleistungen beziehen, die erheblich über den Leistungsumfang gemäss Artikel 15 Absatz 1 und 2 hinausgehen, namentlich weil sie in individuellen Unterkünften oder spezialisierten Einrichtungen untergebracht sind. ² Bis zum Abschluss der Überprüfung können die Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 in der besonderen Unterbringung verbleiben. ³ Beschwerden gegen Umplatzierungen haben keine aufschiebende Wirkung.			
	Art. 46 Leistungsverträge ¹ Nach bisherigem Recht geschlossene Leistungsverträge behalten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Gültigkeit bis zur vertraglich vereinbarten Beendigung.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 47 Ausgleich der Lastenverschiebung ¹ Die Lastenverschiebung zwischen dem Kanton und den Gemeinden von einer Million Franken pro Jahr als Folge der Regelung in Artikel 25 Absatz 1 wird ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes dem Lastenausgleich gemäss Artikel 29b des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)¹⁾ angerechnet.			
	<i>11 Schlussbestimmungen</i>			
	Art. 48 Änderung von Erlassen ¹ Folgende Erlasse werden geändert: a Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)²⁾, b Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG)³⁾, c Gesetz vom 27. November 2000 über			

¹⁾ BSG [631.1](#)

²⁾ BSG [161.1](#)

³⁾ BSG [432.210](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	den Finanz- und Lastenausgleich (FI-LAG) ¹⁾ .			
	Art. 49 Aufhebung eines Erlasses ¹ Das Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20) wird aufgehoben.			
	Art. 50 Inkrafttreten ¹ Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. ² Er koordiniert das Inkrafttreten mit dem Inkrafttreten des SAFG.			
	II.			
	1. Der Erlass <u>161.1</u> Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vom 11.06.2009 (GSOG) (Stand 01.06.2013) wird wie folgt geändert:			
Art. 57 Einzelrichterliche Zuständigkeit ² Sie entscheiden über Beschwerden	Art. 57 Abs. 2 ² Sie entscheiden über Beschwerden			

¹⁾ BSG [631.1](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
e nach Artikel 12 Absatz 2 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) ¹⁾ .	e (geändert) nach Artikel 1230 Absatz 2 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 ~~■ ■ ■~~ zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AuG, AIG und AsylG) ²⁾ .			
	2. Der Erlass 432.210 Volksschulgesetz vom 19.03.1992 (VSG) (Stand 01.01.2019) wird wie folgt geändert:			
Art. 17a Rückkehrklassen ¹ In ausserordentlichen Situationen kann die Erziehungsdirektion den Gemeinden bewilligen, für vorübergehend in der Schweiz sich aufhaltende schulpflichtige Kinder zusätzliche Klassen (Rückkehrklassen) zu führen oder andere Massnahmen zur Vorbereitung auf die Rückkehr zu treffen.	Art. 17a Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu) <u>Rückkehrklassen</u> <u>Klassen im Asyl- und Flüchtlingsbereich</u> (Überschrift geändert) ¹ ~~In ausserordentlichen Situationen~~ <u>Aus wichtigen Gründen</u> kann die Erziehungsdirektion den Gemeinden bewilligen, für ~~vorübergehend in der Schweiz sich aufhaltende schulpflichtige Kinder~~ <u>die Schulung von schulpflichtigen Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich</u> zusätzliche Klassen (~~Rückkehrklassen~~) zu führen oder andere <u>schulische</u> Massnahmen ~~zur Vorbereitung~~ <u>im Hinblick auf die den Verbleib der Kinder in der Schweiz oder auf deren Rückkehr</u> zu treffen. ³ Auf begründetes Gesuch der Gemeinde kann der Kanton für schulpflichtige Kin-			

¹⁾ BSG 122.20

²⁾ BSG ■ ■ ■

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	der, die sich in den Zentren des Bundes sowie in den kantonalen gemeinschaftlichen Unterkünften, in denen nur die Nothilfe gewährt wird, aufhalten, die Klassen führen oder Dritte mit der Führung beauftragen. ⁴ Der Regierungsrat kann durch Verordnung für Klassen nach Absatz 1 und 3 Abweichungen von den Bestimmungen dieses Gesetzes vorsehen, insbesondere zum Schuljahr oder zur Schulzeit, zur Unterrichtssprache, zum obligatorischen und fakultativen Unterricht, zum Lehrplan sowie zur Beurteilung. ⁵ Die Lehrergehaltskosten werden, nach Abzug der Beiträge des Bundes nach Artikel 80 Absatz 4 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG)¹⁾, gemäss dem Lastenausgleich Lehrergehälter vom Kanton und von den Gemeinden getragen. Die übrigen Kosten werden vom Kanton getragen.			
Art. 74 Vollzug ² Er kann seine Befugnisse gemäss Artikel 12 Absätze 1 und 2, Artikel 12a Absatz 2, Artikel 17 Absatz 3, Artikel 25 Absatz 3, Artikel 26 Absätze 3 und 4, Artikel 27 Absatz 6, Artikel 46 Ab-	Art. 74 Abs. 2 (geändert) ² Er kann seine Befugnisse gemäss Artikel 12 Absätze 1 und 2, Artikel 12a Absatz 2, Artikel 17 Absatz 3, Artikel <u>17a Absatz 4</u>, Artikel 25 Absatz 3, Artikel 26 Absätze 3 und 4, Artikel 27 Absatz 6,			

¹⁾ SR 142.31

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
satz 4, Artikel 46a Absatz 3, Artikel 47 Absätze 3 und 4, Artikel 49a Absatz 6, Artikel 49a1 Absatz 4, Artikel 49a2 Absatz 2, Artikel 49f Absatz 1, Artikel 54 Absatz 2 sowie Artikel 61 Absatz 7 ganz oder teilweise der Erziehungsdirektion übertragen.	Artikel 46 Absatz 4, Artikel 46a Absatz 3, Artikel 47 Absätze 3 und 4, Artikel 49a Absatz 6, Artikel 49a1 Absatz 4, Artikel 49a2 Absatz 2, Artikel 49f Absatz 1, Artikel 54 Absatz 2 sowie Artikel 61 Absatz 7 ganz oder teilweise der Erziehungsdirektion übertragen.			
	3. Der Erlass <u>631.1</u> Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27.11.2000 (FILAG) (Stand 01.08.2017) wird wie folgt geändert:			
Art. 24f 6 Asylsuchende Kinder ⁴ Der Kanton kann einen Beitrag an die Kosten für den Schulbetrieb und die Schulinfrastruktur von Rückkehrklassen leisten.	Art. 24f Abs. 4 (aufgehoben) ⁴ Aufgehoben.			
	III.			
	Der Erlass <u>122.20</u> Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz vom 20.01.2009 (EG AuG und AsylG) (Stand 01.06.2017) wird aufgehoben.			
	IV.			
	1. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. 2. Er koordiniert das Inkrafttreten mit dem Inkrafttreten des SAFG.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Bern, 13. Februar 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer	Bern, 29. April 2019 Im Namen der Kommission Der Präsident: Moser		Bern, 8. Mai 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer

POM 24 2017.POM.269

Antrag Gesetzgebung

Version 1

20.05.2019 / AO

Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)

Urheber/-in	Art.	Abs.	Bst.	Antrag	+	-
					++	--
SiK-Minderheit (Veglio)				Ablehnung EG AIG und AsylG in der Gesamtabstimmung		



**Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)
Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum
Asylgesetz (EG AIG und AsylG)**

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Polizei- und Militärdirektion

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
1. Zusammenfassung	4
1.1 Wesentliche Vereinfachung der Organisation und Reduktion der Schnittstellen	4
1.2 Neues Integrationsmodell mit Fokus auf rasche Integration in den Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung	4
1.3 Intensivierung der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Freiwilligen	6
1.4 Einbezug von Gemeinden und Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter insbesondere bei der Unterbringung	6
1.5 Transparenter Kostenausweis und hohe Sensibilisierung auf Kosteneffizienz	6
1.6 Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)	7
2. Auftrag des Regierungsrats und Eckpunkte der Gesamtstrategie	7
2.1 Planungserklärungen des Grossen Rats	8
2.2 Erledigung von politischen Vorstössen	9
3. Grundzüge der Neuregelung	11
3.1 Vereinfachung der Strukturen und Verantwortlichkeiten im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich	11
3.2 Rasche Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung	11
3.3 Unterbringung der Asylsuchenden, VA und FL mit Unterstützung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie der Gemeinden	12
3.4 Kostenprimat	12
4. Erläuterungen zu den Artikeln	12
4.1 Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)	12
4.2 Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) / Neu: Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)	45
5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	58
6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	58
7. Finanzielle Auswirkungen	58
8. Personelle und organisatorische Auswirkungen	59
9. Auswirkungen auf die Gemeinden	60
10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	60
11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	60
11.1 Gesamtbeurteilung der Vorlage	60
11.2 Einzelne Themenbereiche	61
12. Antrag	62
13. Nachtrag	62

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) und zum Einführungs-
gesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und
AsylG; BSG 122.20; Totalrevision)**

Abkürzungsverzeichnis

EFB	Einkommensfreibetrag
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
FL	Flüchtlinge
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
ICT	Informations- und Telekommunikationstechnologien
ISDS-Konzept	Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KKF	Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen
MIP	Amt für Migration und Personenstand
MoZu	Motivationszulage
NA-BE	Projekt „Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern
POM	Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SIL	Situationsbedingte Leistungen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
UM	Unbegleitete Minderjährige
VA	Vorläufig Aufgenommene

Erlasse

AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und

	Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
AsylV 2	Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2; AsylV 2; SR 142.312)
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20)
BGIAA	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51)
EG AuG und AsylG	Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20)
EV AuG und AsylG	Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)
FILAG	Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)
FK	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge, auch als Genfer Flüchtlingskonvention (FK); für die Schweiz seit dem 21. April 1955 verbindlich (SR SR 0.142.30)
FLG	Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
GG	Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)
GSOG	Gesetz vom 11.06.2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1)
ISDS-DV	Direktionsverordnung vom 3. Januar 2011 über Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS-DV; BSG 152.040.2)
KBZG	Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1)
KDSG	Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04)
KV	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
KVV	Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102)
PG	Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01)
SHG	Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)
StBG	Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung; StPO; SR 312.0)
VIntA	Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205)
VRPG	Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)
VSG	Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)
VZAE	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201)

Quellen

Umfassende Bezeichnung	Im Text verwendete Kurzform
„Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern“, vom Regierungsrat mit RRB 907/2016 vom 17. August 2016 genehmigt	Gesamtstrategie
„Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich“, vom Regierungsrat mit RRB 725/2017 am 5. Juli 2017 verabschiedet	Detailkonzeption
Kantonales Integrationsprogramm (KIP) 2018 – 2021 vom 27. Juni 2017, vom Regierungsrat mit RRB 750/2017 vom 5. Juli 2017 genehmigt	KIP
Vortrag des Regierungsrates vom 17. August 2016 an den Grossen Rat zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG); Geschäftsnummer 2015.POM.63	Vortrag Änderung EG AuG und AsylG 2016

1. Zusammenfassung

Mit der Kenntnisnahme der «Gesamtstrategie zum Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern» hat der Grosse Rat am 23. November 2016 folgende Stossrichtungen festgelegt: rasche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen, konsequenter Wegweisungsvollzug, schwankungstaugliche Unterbringungslösung und regional ausgeglichene Verteilung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich¹.

Die zentralen Elemente und wesentlichen Änderungen gegenüber dem heutigen System lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1.1 Wesentliche Vereinfachung der Organisation und Reduktion der Schnittstellen

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) ist zuständig für alle Belange der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe während der gesamten Dauer der Kantonszugehörigkeit. Auf operativer Ebene sollen die Aufgaben der Unterbringung, Sozialhilfe und Integration an fünf regionale Partner delegiert werden, welche in der Praxis eng mit den Regierungsstatthalterämtern zusammenarbeiten. Im Vergleich zum heutigen System wird damit die Zahl der Vertragspartner und Schnittstellen wesentlich reduziert. Die regionalen Partner sind verantwortlich für die Erreichung der operativen Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übrigen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF verfügen die regionalen Partner über einen weitreichenden unternehmerischen Handlungsspielraum. Sie entscheiden im gewährten Kompetenzbereich über das In- oder Outsourcing von Aufgaben, über die Zusammenarbeit mit Drittpartnern und über die konkrete Umsetzung ihrer Informations- und Koordinationsaufgaben. Die **strategische** Steuerung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling über die Zielerreichung und Leistungserfüllung der regionalen Partner verbleiben bei der GEF.

Die Polizei- und Militärdirektion (POM) konzentriert sich auf den konsequenten und raschen Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden. Sie fördert die rasche, selbstständige Ausreise einerseits durch eine systematische Rückkehrberatung. Andererseits beschränkt sich die Nothilfe auf das verfassungsmässige Minimum und die Nothilfebeziehenden werden in separaten Rückkehrzentren untergebracht. Die Rückkehrzentren werden neu durch den Migrationsdienst (MIP) selbst betrieben, was einen direkten Durchgriff erlaubt und bei zwangsweisen Rückführungen die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei vereinfacht.

1.2 Neues Integrationsmodell mit Fokus auf rasche Integration in den Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung

Die Integration von vorläufig Aufgenommenen (VA) und Flüchtlingen (FL) erfolgt nach einem neu erarbeiteten Integrationsmodell mit folgenden Kernpunkten:

- Die VA / FL sind verpflichtet, mit einer aktiven Grundhaltung die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen rasch zu erwerben.
- Bei Erwachsenen steht die möglichst rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Zentrum, dies mit einer ergänzenden Förderung während der Erwerbstätigkeit. Bei jungen Erwachsenen (15 – 25 Jahre) steht der Erwerb der (schulischen) Grundkompetenzen² und das Erlernen einer der Amtssprachen im Vordergrund, damit sie möglichst rasch Zugang zu den Regelstrukturen der Berufs- oder Mittelschulbildung (Lehrstelle, Fachmittelschule, Gymnasium) haben.
- Ab dem Sprachniveau A1 nach „Gemeinsamen Europäischem Referenzrahmen für Sprachen (GER)“³ orientiert sich die weitergehende Sprachförderung am individuellen

¹ Vgl. die dazugehörigen Unterlagen des Grossen Rates unter <https://bit.ly/2H2elum>

² Beim Volksschulunterricht ist die Volksschulgesetzgebung massgebend.

³ Das Niveau A1 wird nach GER wie folgt umschrieben: „A1 – Anfänger: Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B.

Bedarf, der vom beruflichen Umfeld und der wirtschaftlichen Situation des VA / FL abhängt. Wird die Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder eine berufliche Ausbildung angestrebt – was die Regel sein soll, wird der Erwerb eines Sprachdiploms A2 durch den Kanton finanziell unterstützt und eine Förderung bis zum Niveau B2 ist im Bedarfsfall möglich. Das Sprachniveau A1 für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge wurde in Übereinstimmung mit der „Integrationsagenda Schweiz“⁴ (IAS), dem Kantonalen Integrationsprogramm (KIP) und der Teilrevision SHG⁵ festgelegt. Das Ziel der Integrationsagenda zur Sprachförderung setzt ebenfalls das Sprachniveau A1 für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge voraus (IAS, S. 4), ebenso das KIP, in welchem beim Spracherwerb als Mindestziel für alle das Sprachniveau A1 definiert wurde (KIP, S. 11). Ferner wurde in der Teilrevision SHG das Sprachniveau A1 als Sanktionslevel festgelegt. Künftig werden alle Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs das A1-Sprachdiplom dank der finanziellen Unterstützung des Kantons erwerben können, was eine deutliche Ausweitung der Leistungen darstellt. Die weitergehende Sprachförderung ab A1 ist beispielsweise bei einer Person angezeigt, die arbeitsmarktfähig ist und deren Chance auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt erhöht wird, wenn sie ihre Sprachkenntnisse verbessert (A2). Im Bedarfsfall kann bei dieser Person eine Förderung bis B2 stattfinden (Erhöhung der Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt).

- Die Fallführung wird nach dem Grundsatz « Fordern und Fördern » intensiviert, indem die regionalen Partner die VA / FL über den Integrationsprozess mit Zielvereinbarung, Standortbestimmung und Vermittlung von Integrationsangeboten begleiten, soweit dies der Integrationsstand noch erfordert.
- Die regionalen Partner tragen die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess der VA / FL.
- Die Anreize zur raschen Integration werden verstärkt, indem die Sozialhilfe und die Form der Unterbringung vom Integrationsstand abhängen.

Am 30. April 2018 hat der Bundesrat der „Integrationsagenda Schweiz“ zugestimmt. Damit wird der Bund den Kantonen ab Mai 2019 deutlich mehr Mittel als bisher zur Verfügung stellen für die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Dies steht aber unter der Bedingung, dass der Kanton ein Konzept zur Umsetzung einreicht, welches sich an einem vorgegebenen Integrationsprozess orientiert. Das oben skizzierte Integrationsmodell entspricht dieser Vorgabe.

Das Ziel der Integrationsagenda ist grundsätzlich, mit den Integrationsmassnahmen früher einzusetzen und sie zu intensivieren, um so wenn immer möglich die Integration in den Arbeitsmarkt und die Ablösung von der Sozialhilfe zu erreichen.

Im Rahmen der Integrationsagenda werden den Kantonen fünf verbindliche Wirkungsziele vorgegeben, welche auch in der Umsetzung des vorliegenden Gesetzes relevant sein werden:

1. VA / FL erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
2. 80% der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.

wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.“ (Quelle: <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/>)

⁴ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html und <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf>

⁵ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

3. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA / FL im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.
4. Sieben Jahre nach Einreise sind die Hälfte aller erwachsenen VA / FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.
5. Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Die Zielsetzungen, welche die GEF den regionalen Partnern setzt, werden zumindest diesen Wirkungszielen entsprechen. Ambitioniertere und zusätzliche Zielsetzungen sind allerdings möglich. Auch wird sich der Prozess der Integrationsförderung grundsätzlich an den Vorgaben der Integrationsagenda orientieren.

1.3 Intensivierung der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Freiwilligen

Der regionale Partner hat aktiv für die Vernetzung mit der Wirtschaft zu sorgen und zu gewährleisten, dass für integrationsbereite Unternehmen seiner Region ein einziger Ansprechpartner für alle Belange zur Verfügung steht. Der Kanton schafft innerkantonal günstige Voraussetzungen für eine rasche berufliche Integration und setzt sich auf Bundes- und interkantonalen Ebene für verbesserte Rahmenbedingungen zur Förderung der beruflichen Integration ein.

Die Freiwilligenarbeit ist in allen Bereichen der Integration (Spracherwerb, Arbeit, Freizeit, soziales Umfeld) zu stärken. Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit und unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist.

1.4 Einbezug von Gemeinden und Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter insbesondere bei der Unterbringung

Die GEF ist für die Standortplanung der Kollektivunterkünfte zuständig. Den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern kommt dabei eine wichtige, koordinierende Funktion zu. In angespannten Lagen werden sie ermächtigt, die Gemeinden zur Bereitstellung von Unterkünften zu verpflichten. Entsprechend wichtig sind die Information und der Einbezug der Gemeinden, was im Rahmen des 3-Stufen-Modells (normale Lage, angespannte Lage, Notlage; vgl. dazu die Ausführungen zu den Art. 29 bis 31) explizit und bereits ab der ersten Stufe vorgesehen ist.

1.5 Transparenter Kostenausweis und hohe Sensibilisierung auf Kosteneffizienz

Mit einer Gesamtrechnung weist der Kanton seine Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich und den damit einhergehenden Aufwand sowie die resultierenden Nettokosten für den Kanton nach Abzug der verschiedenen Bundesabteilungen transparent aus. Auf Basis von Modellrechnungen wurden die Kosten für die zahlreichen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich umfassend ermittelt. Um nur die Veränderungen infolge von Massnahmen von NA-BE auszuweisen, wurde sowohl im heutigen als auch im zukünftigen System die Umsetzung der Asylgesetzrevision auf Bundesebene, die im Frühjahr 2019 in Kraft treten wird, bereits berücksichtigt. Für den Kanton Bern ist bei schweizweit 24'000⁶ Asylgesuchen jährlich und der heutigen Zusammensetzung der Asylgesuche mit rund 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden in laufenden Asylverfahren, rund 1'100 vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sowie rund 1'900 Ausreisepflichtigen jährlich zu rechnen.

Aufgrund der Modellrechnungen kann davon ausgegangen werden, dass die Bruttokosten für die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch die Neustrukturierung im Kanton Bern von rund 179 Mio. CHF auf rund 172 Mio. CHF jährlich zurückgehen werden.

⁶ Für die Modellrechnungen wurde von dieser Anzahl der Asylgesuche in der Schweiz für ein Jahr ausgegangen, weil dies in etwa der langjährige Durchschnitt ist und weil der Bund diese Zahl auch bei der Planung der Neustrukturierung auf Bundesebene verwendet hat. In einzelnen Jahren kann die Zahl deutlich höher oder deutlich tiefer sein.

Hinzu kommen Kosten der Regelstrukturen (insbesondere Volksschul- und Berufsschulbildung) von knapp 60 Mio. CHF. Diesen Bruttokosten stehen Pauschalbeiträge des Bundes von gut 130 Mio. CHF gegenüber. Dem Kanton Bern verbleiben somit für die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich Nettokosten in der Höhe von ca. 40 Mio. CHF bzw. inkl. der weiteren Aufgaben der Regelstrukturen von rund 99 Mio. CHF. Insgesamt wird damit gerechnet, dass sich mit der Neustrukturierung Effizienzgewinne von jährlich rund 7 Mio. CHF erreichen lassen.

Die Modellrechnungen schliessen die neuen Informationen noch nicht ein, welche seit dem 30. April 2018 mit der Integrationsagenda vorliegen (vgl. 1.2.), denn die konkrete Umsetzung und die Verteilung der zusätzlichen Mittel ist kantonsintern bisher noch nicht diskutiert worden. Ab Mai 2019 steigen die Beiträge des Bundes für die Integration deutlich an, so dass aus der Sicht des Kantons die Nettokosten tendenziell tiefer ausfallen dürften als oben ausgeführt.

Ziel des Projektes Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern ist es zudem, die Nettokosten des Kantons für das Asyl- und Flüchtlingswesen sowie die Folgekosten für die Sozialhilfe mittel- und langfristig weiter zu senken: Der Kanton strebt einerseits an, mit den dargelegten organisatorischen Verbesserungen und einer Weiterentwicklung der Integrationsförderung die Erwerbsquote von VA / FL massgeblich zu erhöhen und damit langfristig sowohl für den Kanton wie auch die Gemeinden Einsparungen bei den Sozialhilfekosten zu erzielen. Andererseits wird das ganze Asyl- und Flüchtlingswesen auf die Bedeutung der Kosteneffizienz sensibilisiert. Im Integrationsbereich wird der Kanton durch ein verbessertes Controlling genauere Informationen zur Effizienz von Integrationsanbietern und Wirksamkeit von einzelnen Integrationsmassnahmen erhalten und für die kontinuierliche Kostenoptimierung einsetzen können. Die regionalen Partner werden soweit sinnvoll mit Pauschalen für die Integrationsförderung und Unterbringung sowie klaren Leistungszielen ausgestattet. Im Bereich der Nothilfe wird eine Leistungserbringung durch das MIP erfolgen, wodurch Kosten gesenkt werden können.

1.6 Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG)⁷

Im EG AuG und AsylG waren bisher die Grundsätze zur Asylsozialhilfe und zur Nothilfe geregelt. Die Asylsozialhilfe wird nun Gegenstand im SAFG, weshalb die entsprechenden Bestimmungen im EG AuG und AsylG aufzuheben sind. Zudem bedarf die Regelung der Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende wegen der Neugestaltung der Schnittstellen einer grundlegenden Überarbeitung.

Die Neustrukturierung des Asylbereichs wird zum Anlass genommen, um weitere Punkte neu zu regeln, die keinen Zusammenhang mit der Neustrukturierung haben. Insgesamt ergibt sich dadurch der Bedarf nach einer Totalrevision des EG AuG und AsylG.

Diese wird aufgrund des sehr engen Sachzusammenhanges zeitgleich mit dem neuen SAFG vorgelegt.

2. Auftrag des Regierungsrats und Eckpunkte der Gesamtstrategie

Der Kanton Bern will seinen Asyl- und Flüchtlingsbereich an die beschlossene Neustrukturierung auf Bundesebene anpassen und damit die Chancen der beschleunigten Asylverfahren nutzen, die 2019 auf nationaler Ebene eingeführt werden. Um dies zu erreichen, hatte der Re-

⁷ Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG); BSG 122.20)

gierungsrat einen entsprechenden Projektauftrag zur Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs erteilt (Projekt NA-BE)⁸. In einer ersten Phase wurde die Gesamtstrategie entwickelt.⁹ Der Regierungsrat setzte sich mit dieser Strategie zum Ziel, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit früh einsetzenden und gezielten Integrationsmassnahmen besser zu integrieren. Personen mit negativem Asylentscheid sollen hingegen rascher die Schweiz verlassen. Wichtig ist die Verbesserung der Schwankungstauglichkeit im Unterbringungsbereich durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regierungsstatthalterämtern und den Gemeinden. Angestrebt wird zudem eine ausgeglichene regionale Verteilung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs. Der Grosse Rat hat die Strategie am 23. November 2016 mit Planungserklärungen zur Kenntnis genommen (vgl. folgenden Abschnitt 2.1).

In enger Zusammenarbeit zwischen den hauptbetroffenen Direktionen, der GEF sowie der POM, und unter Einbezug der Erziehungsdirektion (ERZ) wurde erstmalig eine Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich erarbeitet. Die Neuorganisation mit dem Fokus "Integration von Beginn an durch die GEF und rascher und konsequenter Vollzug durch die POM" ist mit einem Zuständigkeitswechsel verbunden. Die GEF wird nicht nur für die Gewährung der Sozialhilfe für Flüchtlinge, sondern neu auch für Asylsuchende im erweiterten Verfahren und für vorläufig Aufgenommene zuständig sein. Die POM wird sich in Zukunft auf den Vollzug von Wegweisungen sowie auf die Ausrichtung von Nothilfe konzentrieren.

2.1 Planungserklärungen des Grossen Rats

Der Grosse Rat hat am 23. November 2016 von der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich Kenntnis genommen und die Planungserklärungen gemäss folgender Übersicht verabschiedet.¹⁰

<i>Ziffer</i>	<i>Text</i>
1	<i>Allgemeines</i>
1.1.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Ergebnisse der laufenden Pilotprojekte in die weiteren Arbeiten einfließen.
1.2.	Bis zur Gesetzesrevision informiert der Regierungsrat die zuständigen Kommissionen über die Umsetzungskonzepte bei den wesentlichen inhaltlichen Meilensteinen.
1.3.	Der Regierungsrat führt im Vortrag zum Gesetzesentwurf die mit der Strategie verbundenen Risiken transparent auf und benennt entsprechende Lösungsansätze.
2	<i>Organisatorisches, Zuständigkeiten</i>
2.1.	Der Regierungsrat definiert im Gesetzesentwurf klare Zuständigkeiten und möglichst wenige Schnittstellen zwischen den Akteuren und baut Doppelspurigkeiten ab.
2.2.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass das Potenzial der Zivilgesellschaft (Freiwillige und Organisationen) besser genutzt werden kann.
3	<i>Integration</i>

⁸ RRB 1100/2015 vom 9. September 2015

⁹ RRB 907/2016 vom 17. August 2016 / Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern, Strategie basierend auf der Stossrichtung Integration von Beginn an und konsequenter und rascher Wegweisungsvollzug gemäss RRB 1100/2015 vom 9. September 2015; vgl. <https://bit.ly/2HpYt3X>

¹⁰ Vgl. die entsprechenden Dokumente unter: <https://bit.ly/2H2elum>

3.1.	Der Regierungsrat konkretisiert auf geeigneter Ebene die Integrationsmassnahmen.
3.2.	Der Regierungsrat legt im Gesetzesentwurf die Wirkungsziele für die sprachlichen, sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen für alle Personen und Institutionen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs fest.
3.3.	Der Regierungsrat prüft bei den weiteren Arbeiten das Bündner Modell und übernimmt ggf. Elemente davon.
3.4.	Der Regierungsrat legt auf geeigneter Ebene fest, dass das Nichteinhalten der Integrationsvereinbarungen sanktioniert wird.
3.5.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Erwerbsquote um mehr als 5% steigt, sofern an den vorgesehenen Integrationsmassnahmen festgehalten wird.
3.6.	Der Regierungsrat sorgt für die Förderung niederschwelliger Arbeitsintegrationsmassnahmen.
3.7.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Wirtschaft angemessen in die Integrationsprozesse eingebunden wird.
4	<i>Kosten</i>
4.1.	Der Regierungsrat weist im Vortrag zu den Gesetzesänderungen die Gesamtkosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs und der Neustrukturierung transparent und konkret aus. Ziel der Massnahmen ist, dass die Bundespauschale die Kosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs deckt. Falls die Kosten die Bundesbeiträge übersteigen, sind die Abweichungen zu begründen.

In der Detailkonzeption zur Umsetzung der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern¹¹ wurden die Planungserklärungen des Grossen Rates berücksichtigt. Unter Ziffer 1.2 der Detailkonzeption wird einlässlich dargelegt, wie diese umgesetzt werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt die Detailkonzeption um.

2.2 Erledigung von politischen Vorstössen

Die folgenden, vom Grossen Rat überwiesenen, parlamentarischen Vorstösse enthalten Anliegen, die mit der Schaffung des vorliegenden Gesetzesentwurfs bearbeitet wurden:

<i>Geschäftstyp</i>	<i>Geschäftstitel</i>
Motion 059-2015 Sancar (Bern, Grüne)	„Die Integration der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt lohnt sich für alle“
Motion 101-2015 Seiler (Trubschachen, Grüne), Brönnimann (Mittelhäusern, glp), Brunner (Hinterkappelen, SP)	„Dringender Handlungsbedarf in der Asyl- und Integrationspolitik“
Motion 152-2015 Mühlheim (Bern, glp), Herren-Brauen (Rosshäusern, BDP), Linder (Bern, Grüne), Müller (Orvin,	„Die schnell ansteigende Zahl der UMA verlangt schnelle und unorthodoxe Entscheide!“

¹¹ RRB 725/2017 vom 5. Juli 2017 / „Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich“

SVP), Müller (Bern, FDP), Streit-Stettler (Bern, EVP)	
Motion 220-2015 Brunner (Hinterkappelen, SP), Zybach (Spiez, SP), Zäch (Burgdorf, SP)	„Anreizsystem für Gemeinden, die Flüchtlinge aufnehmen“
Motion 222-2015 Brunner (Hinterkappelen, SP), Zybach (Spiez, SP), Zäch (Burgdorf, SP)	„Neue Lösungsansätze zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Gemeinden des Kantons Bern“
Motion 010-2016 Brunner (Hinterkappelen, SP), Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, SP), Zybach (Spiez, SP)	„Rechtliche Grundlage für Motivationsbatzen schaffen“
Motion 040-2016 Mühlheim (Bern, glp), Müller (Bern, FDP), Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP), Schwarz (Adelboden, EDU), Müller (Orvin, SVP)	„Voraussicht ist besser als hektisches Agieren unter Zeitdruck, auch im Asylwesen!“
Motion 056-2016 Müller Mathias (Orvin, SVP)	„Wirtschaftliche Integration durch obligatorischen Spracherwerb“
Motion 165-2016 Sicherheitskommission (SiK), Wenger (Spiez, EVP), Müller (Bern, FDP)	„Vereinfachungen für die Unterbringung von Kindern bei Gastfamilien“
Motion 174-2016 Linder (Bern, Grüne), Mühlheim (Bern, glp), Streit-Stettler (Bern, EVP), Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP), Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP), von Greyerz (Bern, SP)	„Deutschunterricht für schulpflichtige Asylsuchende: Kanton Bern muss die Kräfte der freiwilligen Organisationen abholen und unterstützen“
Postulat 235-2016 Dunning (Biel/Bienne, SP), Bernasconi (Malleray, SP), Gasser (Bévilard, PSA)	„Ausländerinnen und Ausländer sollen Amtssprachen besser lernen können“
Motion 022-2017 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP), Müller (Orvin, SVP), Klopfenstein (Zweisimmen, FDP), Knutti (Weissenburg,	„Arbeits- und Wohnintegration für Asylsuchende mit Status B“

SVP), Gschwend-Pieren (Lyssach, SVP)	

3. Grundzüge der Neuregelung

Basis für die Neuregelung sind die in der Gesamtstrategie und der Detailkonzeption festgelegten Stossrichtungen der raschen Integration, des konsequenten Wegweisungsvollzugs, der Schwankungstauglichkeit und der regional ausgeglichenen Verteilung. Für die Umsetzung dieser Stossrichtungen sind folgende Eckwerte zentral:

3.1 Vereinfachung der Strukturen und Verantwortlichkeiten im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich

- Die GEF ist zuständig für alle Belange der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe während der Dauer der Kantonszugehörigkeit. Es ist vorgesehen, dass sie fünf regionale Partner mit der operativen Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben in den Bereichen Integration, Sozialhilfe und Unterbringung beauftragt. Die regionalen Partner tragen die Verantwortung für die Erreichung der Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF wird ihnen der volle unternehmerische Handlungsspielraum gewährt. Die strategische Steuerung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling über die Zielerreichung und Leistungserfüllung der regionalen Partner obliegt der GEF.
- Die POM konzentriert sich auf den konsequenten und raschen Vollzug von Wegweisungen aufgrund diesbezüglicher rechtskräftiger Entscheide. Die rasche, selbstständige Ausreise wird durch die Rückkehrberatung gefördert und mit einer Unterbringung von Nothilfebeziehenden in separaten durch den Migrationsdienst geführten Rückkehrzentren unterstützt. Soweit nötig und sinnvoll wird die Ausreise mit Zwangsmassnahmen durchgesetzt. Die Nothilfe beschränkt sich auf das verfassungsrechtliche Minimum.

3.2 Rasche Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung

- Die VA / FL sind mit einer aktiven Grundhaltung gefordert, die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Berufsausbildung befähigen, rasch zu erwerben.
- Die regionalen Partner begleiten die VA / FL mit einer aktiven Fallführung nach dem Grundsatz «Fordern und Fördern» über den gesamten Integrationsprozess und vermitteln Integrationsangebote (Sprachkurse, Qualifizierungsmassnahmen usw.) soweit dies erforderlich ist.
- Der Vernetzung mit der Wirtschaft kommt bei der Arbeitsvermittlung eine bedeutende Rolle zu. Entsprechend setzt der Kanton Anreize für integrationsbereite Unternehmen. Mit dem regionalen Partner wird ein einziger Ansprechpartner definiert, um praktische Probleme rasch lösen zu können.
- Die Freiwilligenarbeit nimmt eine wichtige ergänzende Funktion für die gesamte Integration wahr. Sie wird von den regionalen Partnern durch eine möglichst unkomplizierte Handhabung gefördert.
- Die Höhe der Sozialhilfe und die Form der Unterbringung sind abhängig von den erreichten Integrationszielen.
- Durch die raschere Integration wird angestrebt, dass die Anzahl von VA / FL, die beim Übergang in die Gemeindezuständigkeit noch Sozialhilfe beziehen, möglichst geringgehalten wird.

3.3 Unterbringung der Asylsuchenden, VA und FL mit Unterstützung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie der Gemeinden

- Die GEF ist für die Standortplanung der Kollektivunterkünfte zuständig. Kosteneffizienz und Arbeitsmarktintegration stehen dabei im Vordergrund, unter Wahrung einer regional möglichst gleichmässigen Verteilung der Asylsuchenden, VA und FL.
- Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie die Gemeinden sind zur Sicherstellung einer geordneten Unterbringung von Anfang an miteinbezogen. Bei einer angespannten Lage werden die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ermächtigt, die Gemeinden zur Bereitstellung von Unterkünften zu verpflichten. In einer Notlage wird das Kantonale Führungsorgan unterstützend eingesetzt (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 31).

3.4 Kostenprimat

- Sämtliche Ausgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich unterstehen einer strengen Kostenkontrolle. Ziel ist, die Ausgaben möglichst gering zu halten. Soweit die Bundesabgeltungen nicht für eine volle Kostendeckung ausreichen, wird dies ausgewiesen und begründet.
- Im Integrationsbereich müssen (vorübergehende) Mehrausgaben durch eine raschere und verbesserte Integration begründbar sein, die mittel- und langfristig zu einer Entlastung bei den Sozialhilfekosten führt. Die Effizienz und Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen ist zu erhöhen, um die anvisierte Erhöhung der Erwerbsquote um 5 Prozentpunkte und eine tiefere Sozialhilfequote möglichst kostengünstig zu erreichen.

4. Erläuterungen zu den Artikeln

4.1 Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)

Kapitel 1: Allgemeines

Artikel 1 (Zweck)

Im Zweckartikel ist in konzentrierter Form zusammengefasst, welche Ziele der Kanton Bern mit der Neustrukturierung des Asylwesens verfolgt. Die Verbesserung der beruflichen, sprachlichen und sozialen Integration ist ein Hauptanliegen des Projekts NA-BE und der Integrationsagenda Schweiz, wobei der Fokus in erster Linie auf der beruflichen, in zweiter Linie auf der sprachlichen und letztlich auf der sozialen Integration liegt. Die Förderung der Integration von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zielt darauf ab, die Menschen in den ersten Arbeitsmarkt und zur finanziellen Selbstständigkeit zu führen. Damit trägt sie zur Senkung der aktuellen und zur Vermeidung späterer Sozialhilfekosten bei.

Artikel 2 (Gegenstand)

Absatz 1: Die Aufzählung der Personenkategorien, deren Sozialhilfe sich nach den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes richtet, ist inhaltlich sinngemäss aus dem bisherigen Artikel 3 Absatz 1 EG AuG und AsylG sowie aus dem bisherigen Artikel 46b SHG übernommen worden.

Das vorliegende Gesetz ist auch auf Flüchtlinge (anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge), Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose anwendbar.

- Personen im laufenden Asylverfahren sind Personen, die sich nach Artikel 42 AsylG¹² bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz aufhalten dürfen.
- Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sind Personen, denen nach Artikel 4 AsylG in der Schweiz vorübergehender Schutz gewährt wird.

¹² Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

- Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sind Personen, bei denen der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren nicht aufgehoben hat und die eine Aufenthaltsbewilligung des Kantons erhalten haben (Art. 74 Abs. 2 AsylG).
- Vorläufig aufgenommene Personen sind Personen, bei denen das Staatssekretariat für Migration nach Artikel 83 Absatz 1 AIG¹³ eine vorläufige Aufnahme verfügt hat, weil der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist.
- Flüchtlinge sind Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft besitzen und denen Asyl gewährt wird (Art. 3 und 49 AsylG).
- Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nach Artikel 3 AsylG besitzen, bei denen aber ein Asylausschlussgrund nach den Artikeln 53 und 54 AsylG vorliegt und die vom Staatssekretariat für Migration nach Artikel 83 Absatz 8 AIG vorläufig aufgenommen worden sind.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben gestützt auf die Bundesgesetzgebung¹⁴ sowie gestützt auf die von der Schweiz ratifizierte Flüchtlingskonvention¹⁵ Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe. Anerkannte Staatenlose haben gestützt auf das entsprechende UNO-Übereinkommen¹⁶ ebenfalls Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe¹⁷, ebenso Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung¹⁸.

Soweit im SAFG von „Flüchtlingsen“ die Rede ist, sind immer anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gemeint.

Zu Buchstabe c kann Folgendes ergänzt werden: Seit dem Inkrafttreten der Teilrevision des Asylgesetzes subventioniert der Bund den Kantonen die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene während sieben Jahren seit der Einreise (vgl. Art. 86 Abs. 1 Satz 2 AIG i.V.m. Art. 88 und 89 Abs. 1 AsylG und i.V.m. Art. 20 Bst. d. AsylV 2). Der Kanton Bern hat mit dem Inkrafttreten des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und zum Asylgesetz festgelegt, dass die Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes für vorläufig Aufgenommene erst sieben Jahre nach Einreise zur Anwendung kommen. Bis dahin richtet sich die Höhe der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach den Beiträgen des Bundes.

Sinn der Beschränkung der siebenjährigen Subvention der Sozialhilfe von vorläufig Aufgenommenen durch den Bund war, den Kantonen einen finanziellen Anreiz zu setzen, um vorläufig Aufgenommene soweit zu integrieren, dass sie nach sieben Jahren nicht mehr von der ordentlichen, kantonalen Sozialhilfe abhängig sind. Damit wollte man den Automatismus für den Übergang der Zuständigkeit an die kommunalen bzw. regionalen Sozialdienste einschränken für vorläufig Aufgenommene, die nach sieben Jahren in der Schweiz „offensichtlich nicht integriert“ sind (vgl. die entsprechende Regelung in Art. 3 Abs. 1 Bst. d des geltenden EG AuG und AsylG). Mit dieser Regelung ist sichergestellt, dass ein vorläufig Aufgenommener, der

¹³ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20)

¹⁴ vgl. Art. 49 und 81 AsylG i.V.m. Art. 83 Abs. 8 AIG und Art. 3 Abs. 1 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312)

¹⁵ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention, FK; SR 0.142.30)

¹⁶ Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, Abgeschlossen in New York am 28. September 1954; Von der Bundesversammlung genehmigt am 27. April 1972; Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 3. Juli 1972; In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Oktober 1972 (SR 0.142.40)

¹⁷ vgl. Art. 1 Abs. 1 und 23 des Übereinkommens i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2

¹⁸ vgl. Art. 81 AsylG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2

nach sieben Jahren in der Asylsozialhilfe immer noch offensichtlich nicht integriert ist, sozialhilferechtlich nicht bessergestellt wird und entsprechend keine ordentliche Sozialhilfe erhält und weiterhin in der Zuständigkeit der regionalen Partner bleiben wird.

Obwohl diese Bestimmung bisher nur selten zur Anwendung kam, rechtfertigt es sich, diese ins vorliegende Gesetz zu übertragen. Dies umso mehr, als die Integrationsförderung für vorläufig Aufgenommene noch gezielter und systematischer erfolgen soll. Personen, bei denen diese Massnahmen nicht die angestrebte Wirkung zeigen, sollen nicht bessergestellt werden.

Der bisherige Artikel 8 EG AuG und AsylG hat erlaubt, die Kosten für diese Zielgruppe der offensichtlich nicht integrierten vorläufig Aufgenommenen, die sich mehr als sieben Jahre in der Schweiz aufhalten, dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuzuführen. Die Zuführung der Kosten für diese Zielgruppe zum Lastenausgleich ist mit Artikel 41 SAFG sichergestellt.

In Absatz 2 werden die wichtigsten Bereiche, die im vorliegenden Gesetz geregelt werden, aufgezählt.

Absatz 3: Der Regierungsrat regelt nach *Buchstabe a* durch Verordnung, wann eine Person als offensichtlich nicht integriert gilt und deshalb keine ordentliche Sozialhilfe erhalten soll. Das wesentlichste Kriterium dürfte dabei sein, dass eine Person auch nach sieben Jahren den Übertritt in die zweite Phase der Unterbringung nach Artikel 35 noch nicht erreicht hat, d.h., nach wie vor in einer Kollektivunterkunft untergebracht ist. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei letztlich um Einzelfälle handeln wird.

Mit *Buchstabe b*, welcher dem Regierungsrat die Kompetenz einräumt, bestimmte Personen vom Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes auszunehmen, soll insbesondere ermöglicht werden, eine bisher im EG AuG und AsylG verankerte Regelung auf Verordnungsstufe zu verankern: Dabei geht es um spezifische Fälle von vorläufig Aufgenommenen und von Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, die in einer Haushaltseinheit mit Personen leben, die sich aber nicht gleich lang in der Schweiz aufhalten. Das folgende konkrete Beispiel dient der Veranschaulichung: Lebt ein vorläufig Aufgenommener mit Ehepartner und Kindern in der Schweiz im gleichen Haushalt, so soll der Übergang der Zuständigkeit vom regionalen Partner an die Wohnortsgemeinde in dem Zeitpunkt erfolgen, in dem sich die erste Person der Haushaltseinheit sieben Jahre in der Schweiz aufhält. Damit kann vermieden werden, dass die regionalen Partner Personen, die in derselben Haushaltseinheit leben, in unterschiedlicher Zuständigkeit und zu unterschiedlichen finanziellen Ansätzen unterstützen müssen. Es geht somit um die Gleichbehandlung von Personen, die in einer Haushaltseinheit miteinander leben.

Artikel 3 (Wirkungs- und Leistungsziele)

Absatz 1: Die Massnahmen und Leistungen nach diesem Gesetz sind auf eine bestimmte Wirkung bzw. Zielsetzung hin ausgerichtet. Ihre Bereitstellung erfolgt zudem in einer angemessenen Qualität. (*Bst. a*).

Die Verbesserung der Integration ist ein Hauptanliegen des Projekts NA-BE. Die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zielt darauf ab, die Menschen in den ersten Arbeitsmarkt und zur finanziellen Selbstständigkeit zu führen. Damit trägt sie zur Senkung der aktuellen und zur Vermeidung späterer Sozialhilfekosten bei (*Bst. b*).

Die Qualität, die Wirkung und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Massnahmen und einzelnen Leistungsangebote werden regelmässig überprüft. Soweit erforderlich, werden die Angebote oder die Abgeltungen angepasst (*Bst. c*).

Absatz 2: Der Bund beteiligt sich im hier interessierenden Bereich mit folgenden Pauschalabgeltungen an den Kosten der Kantone:

- Nach Artikel 88 Absatz 2 AsylG decken die Pauschalen für asylsuchende und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung namentlich die Kosten für die Sozialhilfe sowie die obligatorische Krankenpflegeversicherung und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungskosten (Art. 88 Abs. 2 AsylG).

- Die Pauschalen für Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen mit Aufenthaltsbewilligung decken gemäss Artikel 88 Absatz 3 AsylG namentlich die Kosten für die Sozialhilfe und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten.¹⁹
- Nach Artikel 91 Absatz 2^{bis} AsylG zahlt der Bund den Kantonen für asylsuchende und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung einen Pauschalbeitrag an die Verwaltungskosten.
- Gemäss Artikel 58 Absatz 1 AIG gewährt der Bund den Kantonen finanzielle Beiträge für die Integration. Diese Beiträge ergänzen die von den Kantonen für die Integration getätigten finanziellen Aufwendungen.

Ziel der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern ist es, in denjenigen Bereichen, in welchen der Bund grundsätzlich kostendeckende Abgeltungen entrichtet, einen Kostendeckungsgrad von 100% zu erreichen (z.B. Sozialhilfekosten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene bis 7 Jahre nach Einreise). Für diejenigen Kostenbereiche, an die der Bund nur einen „Beitrag“ leistet (z.B. Integration, Wegweisung, Verwaltungsaufwand), trägt der Kanton erhebliche Kosten, da in diesen Bereichen die vollständige Kostendeckung durch den Bund explizit nicht vorgesehen ist (*Buchstabe a*).

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die aktuell gültigen Beiträge des Bundes:

¹⁹ Zu beachten ist, dass bei Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung bei der Festsetzung, Ausrichtung und Einschränkung von Sozialhilfeleistungen die Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten ist. Eine volle Kostendeckung ist daher bei den geltenden Ansätzen der Globalpauschale 2 nicht möglich.

Bundespauschale	Definition der Kostenbeteiligung	Höhe der Pauschale
Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene (inkl. UMA) und Globalpauschale 2 für Flüchtlinge (Art. 20 bis 27 AsylV2)	Abgeltung für Unterbringungs- und Beitrag an die Betreuungskosten (Sozialhilfe, Mietkosten, Krankenversicherung, Fallführung) von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen bis 5 bzw. 7 Jahre nach Einreise. Abgeltung sämtlicher vergütbaren Aufwendungen der Kantone für die Sozialhilfe bei kostengünstigen Lösungen.	Abgeltung von rund 50 CHF pro Tag pro sozialhilfebeziehe Person ²⁰
Verwaltungskostenpauschale (Art. 31 AsylV2)	Der Bund beteiligt sich mit einem Pauschal beitrag an den Verwaltungskosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des AsylG entstehen und nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden.	Einmalbeitrag von rund 1'100 CHF pro Asylgesuch ²¹
Integrationspauschale (Art. 15 VIntA)	Beitrag des Bundes an die Kosten der Kantone für die Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen. Ausgerichtet im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP).	Einmalbeitrag von rund 6'000 CHF pro VA / FL ²²

Tabelle: vgl. Detailkonzeption S. 56, Abbildung 4-5

Aus diesen Gründen kann das Bestreben, sämtliche Kosten der Massnahmen und Leistungen nach dem SAFG mit Bundespauschalen finanzieren zu wollen, im Gesetz nur als Grundsatz verankert werden und nicht als Ziel.

Buchstabe b: Diejenigen Massnahmen und Leistungen, die nicht via Bundespauschalen finanzierbar sind, definiert die GEF und begründet deren Kosten im Rahmen der Kostenstrategie gemäss Artikel 42 SAFG, die vom Grossen Rat periodisch festzulegen ist. Am 30. April 2018 wurde bekannt, dass der Bundesrat der Integrationsagenda Schweiz zugestimmt hat (vgl. die Ausführungen zu Ziffer 1.2.). Dies führt voraussichtlich ab Mitte 2019 zu einer deutlichen Erhöhung der Pauschalabgeltungen für die Integration und für unbegleitete Minderjährige.

Artikel 4 (Eigenverantwortung)

Die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge sind mit einer aktiven Grundhaltung insbesondere gefordert, die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen, die sie

²⁰ Die Pauschalen werden nicht für den effektiven Personenbestand ausgerichtet, sondern um die Zahl der Personen reduziert, die im Schweizer Durchschnitt erwerbstätig sind. Die Erwerbsquote zur Berechnung der Globalpauschale stützt sich auf die Anzahl Erwerbsbewilligungen im zentralen Migrationsinformationssystem des Bundes (ZEMIS). Alle bewilligungspflichtigen Integrations- oder Berufsbildungsmassnahmen - also neben effektiven Arbeitseinsätzen auch Praktika, eine Lehre oder Vorlehre etc. - haben eine Reduktion der Globalpauschale zur Folge, auch wenn die betreffenden Personen teilweise sozialhilfeabhängig bleiben. Je mehr Personen somit eine Arbeitsstelle haben bzw. an einer Integrations- oder Berufsbildungsmassnahme teilnehmen (ungeachtet des effektiven Einkommens), desto tiefer ist der Bestand und damit auch die Abgeltung des Bundes. Die zusätzlichen Anstrengungen der Kantone im Bereich Integration werden dazu führen, dass die Zahl der erwerbstätigen Personen (inkl. Lehrverhältnisse) ansteigt, wodurch für den Bund eine finanzielle Entlastung bei der Globalpauschale resultiert (vgl. Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz vom 1. März 2018, Ziff. 5. Finanzierung).

²¹ Mit Änderung der AsylV 2 vom 8. Juni 2018 wird die Verwaltungskostenpauschale per 1. März 2019 von 1100 Franken auf 550 Franken gesenkt (vgl. Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV2, AS 2018 2875).

²² Mit Änderung von Artikel 15 der totalrevidierten Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) wird die Integrationspauschale per Mai 2019 von 6000 Franken auf 18'000 Franken erhöht. Die Integrationspauschale von 18'000 Franken wird erst ausgerichtet, wenn die Programmvereinbarungen mit den Massnahmen des Erstintegrationsprozesses ergänzt worden sind. Ohne Zusatzvereinbarung wird eine Integrationspauschale von 6000 Franken ausbezahlt (vgl. Art. 29a VIntA vom 15. August 2018). Zudem ist zu berücksichtigen, dass in den Kantonen eine sehr grosse Gruppe von Personen lebt, für deren Integrationsförderung der Bund mit den bisher 6'000 Franken nachweislich ungenügende Mittel zur Verfügung gestellt hat. Dagegen wird die erhöhte Abgeltung nur noch für eine vergleichsweise kleine Personengruppe fliessen.

zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Berufsausbildung befähigen, rasch zu erwerben, damit sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten können. Damit wird der Grundsatz „Fordern und Fördern“ zum Ausdruck gebracht, wobei hervorzuheben ist, dass „Fordern“ gegenüber „Fördern“ Priorität genießt. Die staatlichen Massnahmen und Leistungen, die im SAFG geregelt werden, sollen erst subsidiär Platz greifen.

Artikel 5 (Regionale Partner)

Der von der GEF beauftragte regionale Partner trägt die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 in seinem Perimeter. Er kann an mehreren Standorten im Zuständigkeitsgebiet tätig sein. Ab dem Zeitpunkt der Zuweisung von Asylsuchenden zum Kanton Bern bis zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge bzw. bis zum Übertritt in die kommunale Zuständigkeit obliegt dem regionalen Partner die Fallführung betreffend den Integrationsprozess, die Unterbringung sowie die Ausrichtung der Sozialhilfe. Der regionale Partner richtet sein Handeln konsequent auf eine rasche berufliche Integration bzw. die rasche Aufnahme einer Ausbildung sowie auf kostengünstige Lösungen aus. Daraus folgen die Ziele, an denen die GEF seine Leistung misst.

Die regionalen Partner sind verantwortlich für die Erreichung der operativen Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übrigen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF verfügen die regionalen Partner über einen weitreichenden unternehmerischen Handlungsspielraum. Sie entscheiden im gewährten Kompetenzbereich über das In- oder Outsourcing von Aufgaben, über die Zusammenarbeit mit Drittpartnern und über die konkrete Umsetzung ihrer Informations- und Koordinationsaufgaben.

Dem regionalen Partner werden u.a. folgende Aufgaben übertragen:

- Der regionale Partner organisiert sich innerhalb der Vorgaben der GEF selbst und bestimmt die Integrationsmassnahmen, die zu einer raschen beruflichen Integration bzw. Aufnahme einer Ausbildung führen sollen. Er ist dabei innerhalb der Vorgaben des Kantons (z. B. Sprachniveaunachweis und andere Anforderungen) grundsätzlich frei. Dies bedeutet, dass er entscheiden kann, ob er die Angebote selbst bereitstellen oder mit einem Dritten zusammenarbeiten möchte.
- Der regionale Partner sorgt aktiv für die Vernetzung mit der Wirtschaft innerhalb seines Perimeters. Er ist Ansprechpartner für integrationsbereite Unternehmen seiner Region und steht für alle Belange zur Verfügung. Der regionale Partner entlastet integrationsbereite Unternehmen soweit als möglich von administrativen Arbeiten und setzt wirtschaftsfreundliche Anreiz- und Integrationsinstrumente gezielt ein (z. B. Einarbeitungszuschüsse, Teillohnmodelle).
- Der Arbeitsvermittlung wird ein hohes Gewicht beigemessen. Sie wird durch den regionalen Partner selber wahrgenommen oder er beauftragt Dritte damit. Der Aufbau von Parallelstrukturen und -angeboten soll verhindert werden (keine Konkurrenz zur Invalidenversicherung, den regionalen Arbeitsvermittlungszentren [RAV] oder zu den Sozialdiensten).
- Der regionale Partner unterstützt im Rahmen der Fallführung die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 im gesamten Integrationsprozess (Integrationsplan, Sprachförderung [Alltagsprache], gemeinnützige Beschäftigungsmöglichkeiten usw.).
- Der regionale Partner sorgt für einen geordneten Betrieb und eine angemessene Betreuung in den Kollektivunterkünften.
- Der regionale Partner bietet gemeinnützige Beschäftigungsmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen für Personen nach Artikel 2 Absatz 1 mit dem Ziel der raschen Arbeitsintegration an.
- Der regionale Partner richtet die wirtschaftliche Sozialhilfe bis zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit bzw. bis zum Übergang in die Gemeindezuständigkeit aus und setzt dabei die Anreize und Sanktionen gemäss dem vorliegenden Gesetz bzw. dem Sozialhilfegesetz um.

- Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit und unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist. Er sorgt für die niederschwellige Koordination der Freiwilligenarbeit. Er stellt sicher, dass bei der Freiwilligenarbeit die Anforderungen des Kinderschutzes gewährleistet werden.
- Der regionale Partner sorgt im Rahmen der Dossierführung gemäss Vorgaben der GEF dafür, dass die für Abrechnung und Controlling notwendigen Daten erfasst werden. Sofern er sich mit anderen regionalen Partnern zusammenschliesst oder wenn er eine Aufgabe vollständig oder in wesentlichen Bereichen an einen Dritten überträgt, muss der regionale Partner die schriftliche Zustimmung der GEF einholen (vgl. Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 2).
- Der regionale Partner arbeitet eng mit den Regierungsstatthalter/innen und Gemeinden in seiner Region zusammen (u.a. im Bereich der Unterbringung, rasche Integration in die Volksschule, gemeinnützige Beschäftigungsprogramme).

Im Vergleich zum heutigen System wird damit die Zahl der Vertragspartner und Schnittstellen wesentlich reduziert.

Artikel 6 (Perimeter)

Absatz 1: Ein wichtiges Grundprinzip des neuen Modells besteht darin, dass die Verantwortung für die Sozialhilfe und die Integrationsförderung für Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 gebündelt werden soll. Deshalb soll in einer geografisch definierten Region jeweils ein Partner gegenüber der GEF verantwortlich für die Umsetzung der übertragenen Aufgaben und die Erreichung der vereinbarten Ziele sein: Dies sind die regionalen Partner.

Absatz 2: Um eine möglichst gleichmässige Verteilung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 zu gewährleisten, ist vorgesehen, fünf Regionen mit ähnlich grosser Bevölkerungszahl zu bilden. Diese Regionen orientieren sich in der Regel an den bestehenden Verwaltungsregionen, nur die sehr grosse Verwaltungsregion Bern-Mittelland soll unterteilt werden. Vorgesehen ist die Bildung folgender Regionen: (1) Stadt Bern und Umgebung, (2) Bern Mittelland (ohne Stadt Bern und Umgebung), (3) Seeland - Berner Jura, (4) Emmental - Oberaargau und (5) Berner Oberland. Diese Regionen werden Perimeter genannt.

Absatz 3: Die GEF muss die Aufnahme der neu dem Kanton Bern zugewiesenen Personen zu jeder Zeit gewährleisten und muss deshalb in Ausnahmesituationen rasch handeln können. Deshalb wird der GEF mit der vorliegenden Norm die Kompetenz eingeräumt, die vom Regierungsrat definierten Perimeter für eine begrenzte Zeit zu ändern. Entsprechend kann die GEF in einer Ausnahmesituation die Perimeter für eine begrenzte Zeit ändern; beispielsweise können diese in weitere „Unterregionen“ aufgeteilt werden, wenn innert kurzer Zeit dem Kanton Bern deutlich mehr Personen zugewiesen werden als erwartet. In der Praxis könnte das zum Beispiel bedeuten, dass die GEF eine neue Kollektivunterkunft im Perimeter A bereitstellt, aber den Betrieb dem regionalen Partner des Perimeters B überträgt, weil der Partner in Perimeter A keine Kapazität hat. Eine Ausnahmesituation wäre aber auch denkbar, wenn eine sich im Betrieb befindende Kollektivunterkunft kurzfristig nicht mehr nutzbar ist (Naturereignis, Brand etc.) und deshalb die GEF rasch möglichst eine andere Kollektivunterkunft bereitstellen müsste. Die GEF informiert umgehend den Regierungsrat, wenn sie eine vorübergehende Änderung der Perimeter vornehmen wird. Selbstverständlich werden auch die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie die betroffenen regionalen Partner darüber informiert bzw. bereits im Vorfeld einbezogen. Eine Änderung des Perimeters durch die GEF ist ein Einzelakt gegenüber den regionalen Partnern. Die GEF entscheidet endgültig (vgl. Art. 77 Bst. d und e VRPG).²³

²³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

Kapitel 2: Zuständigkeiten und Aufgaben

Artikel 7 (Regierungsrat)

Der Regierungsrat unterstützt die Bestrebungen auf Bundesebene, die eine rasche berufliche Integration begünstigen.²⁴ Er setzt sich für die Aufgaben und Leistungen, die in den Buchstaben a bis c aufgelistet sind, ein.

Artikel 8 (Gesundheits- und Fürsorgedirektion)

Die GEF übernimmt verschiedene Aufgaben auf der strategischen (übergeordneten) Ebene. So sorgt sie beispielsweise dafür, dass die Mittel zur Erreichung der langfristigen und übergeordneten Ziele optimal eingesetzt werden. Sie konkretisiert u.a. die Wirkungs- und Leistungsziele und kontrolliert deren Erreichung, damit sie die Einhaltung der Ziele, die sie vom Bund erhält, gewährleisten kann. Soweit ein Leistungsangebot, das zur Erreichung der Zielsetzungen dieses Gesetzes erforderlich ist, auf dem freien Markt nicht erhältlich ist, sorgt die GEF dafür, dass diese Lücke geschlossen wird. Die GEF kann dieses Angebot selber aufbauen und zentral steuern oder die Schliessung dieser Lücke fördern, indem sie beispielsweise die nach ihrer Einschätzung fehlenden Leistungsangebote öffentlich ausschreibt und anschliessend die Leistungserbringung an Dritte überträgt (Bst. d).

Artikel 9 (Zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion)

Absatz 1: Der Regierungsrat wird im Rahmen des Erlasses der Ausführungsbestimmungen die zuständige Stelle der GEF bezeichnen. Diese vollzieht dieses Gesetz, soweit keine abweichenden Zuständigkeiten vorgesehen sind (vgl. Art. 10 SAFG).

Absatz 2: Die zuständige Stelle der GEF ist verantwortlich für den Vollzug des vorliegenden Gesetzes auf der operativen Ebene (Ebene der Umsetzung). Diese in Absatz 2 aufgeführten Aufgaben sollen grundsätzlich an die regionalen Partner delegiert werden (vgl. die Ausführungen zu Art. 5). Diese haben die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess, die Unterbringung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 und die Ausrichtung der Sozialhilfe. Ausnahmsweise soll auch die zuständige Stelle der GEF Angebote direkt steuern können. Dabei kann es sich zum Beispiel im Rahmen der Integrationsförderung um Pilotprojekte oder um sehr spezialisierte Angebote handeln. Diese Lösung soll auch deshalb die Ausnahme bleiben, weil in diesem Fall sichergestellt werden müsste, dass jeder regionale Partner einen fairen Zugang zu diesen vom Kanton direkt finanzierten Plätzen hat. Denkbar ist auch, dass Informationsangebote zentral von der zuständigen Stelle der GEF gesteuert werden.

Artikel 10 (Übertragung des Vollzugs sowie der Verfügungsmacht an öffentliche und private Trägerschaften)

Absatz 1: Mit dieser Regelung wird die Grundlage geschaffen für die Übertragung des Vollzugs an Dritte, insbesondere an die regionalen Partner. Die zuständige Stelle der GEF schliesst zu diesem Zweck Leistungsverträge ab, in welchen die Leistungsziele und die möglichen Sanktionen bei Nichterfüllung als vertragliche Pflichten konkretisiert werden.

Absatz 2: Werden Vollzugsaufgaben übertragen, so erfordert dies auch die Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass von Verfügungen.

Absatz 3: Regionale Partner sollen bei ihrer Leistungserbringung grösstmögliche unternehmerische Freiheit erhalten. Sie sollen sich zu diesem Zweck zusammenschliessen dürfen, sofern die zuständige Stelle der GEF schriftlich zustimmt. Dieser Entscheid durch die zuständige Stelle der GEF ist ein Einzelakt gegenüber einem regionalen Partner. Er ist endgültig (vgl. Art. 77 Bst. e VRPG).

Artikel 11 (Weiterübertragung des Vollzugs an Dritte)

Absatz 1: Regionalen Partnern soll es gestattet sein, zur Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten Dritte (sog. „Untervertragspartner“) beizuziehen.

²⁴ Vgl. Detailkonzeption S. 28

Absatz 2: Die vollständige Weiterübertragung aller Aufgaben in einem Leistungsbereich sowie die Übertragung von wesentlichen Aufgaben innerhalb eines Leistungsbereichs an Dritte erfordert die vorgängige Zustimmung der zuständigen Stelle der GEF. Diese entscheidet endgültig (vgl. Vortrag zu Art. 10 Abs. 3 SAFG).

Eine vollständige Aufgabenübertragung liegt vor, wenn sämtliche Massnahmen und Leistungen eines Leistungsbereichs (z.B. alle Aufgaben im Bereich Integrationsförderung oder alle Aufgaben im Bereich Unterbringung) delegiert werden. Eine Übertragung in wesentlichen Bereichen liegt vor, wenn beispielsweise sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit der sprachlichen Integrationsförderung delegiert werden oder wenn der Betrieb einer Kollektivunterkunft an einen Dritten delegiert wird. Keine Zustimmung ist erforderlich, wenn der regionale Partner nur einzelne Leistungen einkauft. Es liegt dann auch kein Leistungsvertragsverhältnis mit einem Untervertragspartner vor.

Der regionale Partner bleibt gegenüber der zuständigen Stelle der GEF auch dann verantwortlich, wenn er einen Untervertragspartner beizieht. Dies ist im Leistungsvertrag zwischen dem regionalen Partner und der zuständigen Stelle der GEF sowie im Leistungsvertrag zwischen einem regionalen Partner und einem Dritten ausdrücklich zu vereinbaren.

Absatz 3: Da der regionale Partner seine Verfügungsmacht nicht an Dritte weiter übertragen kann, kann auch die Ausrichtung der Sozialhilfe nicht weiterübertragen werden.

Artikel 12 (Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter)

Im Sommer 2015 nahmen die Bestandeszahlen der Personen des Asylbereichs so stark zu, dass nicht mehr zeitgerecht ausreichend Unterbringungskapazitäten gefunden werden konnten. Mit der Teilrevision des EG AuG und AsylG, die auf den 1. Juli 2017 in Kraft trat, ist es gelungen, die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit im Bereich der Planung und Beschaffung genügender Unterbringungskapazitäten neu zu regeln. In diesem Rahmen ist die Zuständigkeit der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter bei der Planung und Beschaffung genügender Unterbringungskapazitäten festzulegen. Das SAFG will an dieser Zuständigkeitsregelung nichts ändern.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind folgende:

Buchstabe *a* übernimmt inhaltlich den bisherigen Artikel 4a Absatz 3 EG AuG und AsylG

Buchstabe *b* übernimmt wesentliche Teile des bisherigen Artikels 4a Absatz 3 EG AuG und AsylG, wobei er präzisiert, dass die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter die Gemeinden während der normalen Lage (notwendige Kapazitäten für 6 Monate realisierbar) frühzeitig, d.h. bereits bei der Planung, bei der Suche nach Unterbringungsplätzen einbeziehen und den regelmässigen Informationsaustausch sicherstellen.

Buchstabe *c* referenziert auf Artikel 33 SAFG, indem die Koordinationsfunktion der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter bei der Suche nach genügend Unterbringungsplätzen erstmals gesetzlich festgehalten wird.

Buchstabe *d* erweitert das Aufgabenfeld der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, indem sie nun auch mit den für die berufliche und soziale Integration zuständigen Stellen zusammenarbeiten. Diese Aufgabenerweiterung entspricht der Detailkonzeption. Sie geht davon aus, dass die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter wegen der Nähe zu den entsprechenden Betrieben oder Verwaltungsstellen eine „Türöffnerfunktion“ wahrnehmen sollen. Zugleich können Regierungsstatthalterinnen und –statthalter Ansprechpartner bei Fragen zur beruflichen und sozialen Integration der Region sein und die regionalen Partner bei administrativen Prozessen unterstützen.

Buchstabe *e* erweitert das Aufgabenfeld der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, indem sie mit den zuständigen Stellen für den Einbezug der Wirtschaft bei der Arbeitsintegration sorgen. Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter können beispielsweise gemeinsam mit dem regionalen Partner Kontakte zu Unternehmen in der Region

aufnehmen oder an Sitzungen mit den Unternehmen teilnehmen. Auch diese Aufgabenerweiterung entspricht der Detailkonzeption.

Buchstabe *f* macht deutlich, dass die Aufgaben der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter in diesem Artikel nicht abschliessend aufgelistet sind.

Es lässt sich derzeit nicht abschätzen, ob diese Neuerungen für die Regierungsstatthalterämter zu wesentlichem Mehraufwand führen werden. In einer Situation wie heute mit tiefen Asylgesuchszahlen ist nicht davon auszugehen.

Artikel 13 (Zusammenarbeit)

Damit die Wirkungs- und Leistungsziele erreicht werden, benötigen der Kanton und die vom Kanton beauftragten Stellen (*Absatz 1*) eine gute Zusammenarbeit insbesondere mit den im *Absatz 2* genannten Stellen:

- Da eine zentrale Zielsetzung eine rasche und nachhaltige Arbeitsintegration ist, ist die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft unabdingbar, denn letztlich sind es die Arbeitgeber, die bereit sein müssen, einer Person, die den Schweizer Arbeitsmarkt noch nicht kennt, eine Chance zu geben (Bst. *a*).
- Auch die Gemeinden spielen eine Rolle bei der Unterbringung, besonders in einer angespannten Lage. Sie sind aber auch wichtige Akteure bei der Integration, denn jede Asylsuchende und jeder Flüchtling lebt in einer Gemeinde und sollte sich auch in die lokalen Strukturen integrieren können (Bst. *b*).
- Eine ständige Zusammenarbeit mit den zuständigen Migrationsbehörden ist erforderlich, da diese über die jeweils relevanten Informationen betreffend Aufenthaltsstatus verfügen (Bst. *c*).
- Wenn Arbeitgeber Asylsuchende anstellen wollen, müssen sie bei der zuständigen Arbeitsmarktbehörde eine Bewilligung beantragen. Die Arbeitsmarktbehörde prüft in diesem Fall, ob die Voraussetzungen gegeben sind (Einhaltung Inländervorrang sowie der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen) und erteilt gegebenenfalls die Bewilligung. Stellenantritt, Stellenwechsel sowie Anstellungsende von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen müssen hingegen seit 2019 nur noch bei den Migrationsbehörden gemeldet werden. Mit der Meldung bestätigt der Arbeitgeber, dass er die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhält. Diese Meldung wird den Arbeitsmarktbehörden bzw. den paritätischen Berufskommissionen übermittelt. Die Arbeitsmarktbehörden bzw. die paritätischen Berufskommissionen kontrollieren die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Löhne stichprobenweise. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren vermitteln unter gewissen Bedingungen Personen nach Artikel 2 auch in den ersten Arbeitsmarkt (Bst. *d, e und f*).
- Die regionalen Berufsinformationszentren sind gerade für Jugendliche und junge Erwachsene eine wichtige Anlaufstelle, um den Weg in das System der Berufsbildung zu finden. Es ist auch denkbar, dass sie eine bestimmte Rolle erhalten werden, um Ressourcen und Potenzial von Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 abzuklären, wenn sie in etwa im Alter von 15 bis 25 Jahren sind (Bst. *g*).
- Die Regelstrukturen im Bildungsbereich sind ebenfalls wichtige Zusammenarbeitspartner, beispielsweise mit Brückenangeboten (Berufsvorbereitendes Schuljahr, Vorlehren usw.) (Bst. *h*).
- Privatrechtliche Organisationen sind zum einen im Auftrag des Kantons oder der regionalen Partner direkt aktiv, namentlich in der Integrationsförderung. Daneben bieten sie aber auch ergänzend Unterstützung für Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 an (Bst. *i*).
- Die Landeskirchen leisten seit langem einen wichtigen Einsatz für die Betreuung der Anspruchsgruppen sowohl durch professionelle Mitarbeitende, vor allem aber auch durch Freiwillige (Bst. *k*).

- In den letzten Jahren hat es sich gezeigt, dass das Engagement von Freiwilligen sehr wichtig ist, damit sich neu zugewanderte Menschen in unserer Gesellschaft zurechtfinden und sich integrieren können. Für die Zusammenarbeit mit Freiwilligen können die regionalen Partner entschädigt werden. Die Freiwilligenarbeit ist in allen Bereichen der Integration (Spracherwerb, Arbeit, Freizeit soziales Umfeld) zu stärken. Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit, unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist. Bei der Einbindung Freiwilliger ist sicherzustellen, dass sie die Geheimhaltungspflichten wahren, denen sie unterstehen. (Bst. I).

Kapitel 3: Integration sowie Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe

Abschnitt 3.1: Integration

Unterabschnitt 3.1.1: Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a

Artikel 14

Absatz 1: Grundsätzlich ist es vorteilhaft, wenn es dem Bund gelingt, im Zuge der Neustrukturierung die Asylverfahren deutlich zu beschleunigen. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Menschen, die den Kantonen zugewiesen werden, auch in Zukunft während mehrerer Monate auf den Asylentscheid warten müssen. Diese unvermeidliche Wartephase soll gezielt zur Vorbereitung der Integration oder zum Erhalt von Ressourcen und Motivation genutzt werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass bei sonst gleichen Voraussetzungen zu erwarten ist, dass im Vergleich zu heute ein höherer Anteil der den Kantonen in einem laufenden Verfahren zugewiesenen Asylsuchenden dauerhaft im Land bleiben wird. Kinder im laufenden Asylverfahren besuchen die Volksschule.

Während des laufenden Asylverfahrens bereiten sich Asylsuchende aktiv auf ihre Arbeitsintegration vor, erwerben Grundkompetenzen sowie Grundkenntnisse in der Amtssprache am Wohnort und verpflichten sich, an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen.²⁵

Die gemeinnützigen Beschäftigungsmöglichkeiten gelten als vorbereitende Integrationsmassnahmen im Hinblick auf das Ziel der raschen Arbeitsintegration und erfolgen in Zusammenarbeit mit Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen.²⁶

Absatz 2: Aufgrund ihrer persönlichen Situation kann es für bestimmte Personen sehr schwierig oder gar unmöglich sein, sich an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen aktiv zu beteiligen. Der Regierungsrat wird daher Ausnahmen formulieren, mit welchen bestimmte Personengruppen von der verlangten Pflicht zur Beteiligung ausgenommen werden. Dabei ist insbesondere an Personen mit einer schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Erkrankung oder mit einer Behinderung zu denken sowie an ältere Personen.

Unterabschnitt 3.1.2: Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c

Artikel 15 (Integrationsplan)

Absatz 1: Eine der Hauptaufgaben des regionalen Partners ist die (Arbeits-)Integration der zugewiesenen Personen. Deshalb begleitet und überwacht er den Integrationsprozess, setzt gezielt Anreize für Erfolge und sanktioniert Fehlverhalten. Zwischen den Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c und den regionalen Partnern liegt ein vereinbarter, individueller Integrationsplan vor, der regelmässig überprüft wird. Der vom regionalen Partner professionell unterstützte Integrationsprozess startet, sobald ein positiver Asylentscheid vorliegt.

Zu Beginn der Zusammenarbeit mit der Person wird eine Situationsanalyse durchgeführt. Hier geht es darum, die Fähigkeiten, Kenntnisse, Erfahrungen, Begabungen und Einschränkungen

²⁵ vgl. KIP 2018 – 2021, S. 27

²⁶ vgl. Detailkonzeption, S. 24

bspw. gesundheitlicher Natur aufzunehmen und systematisch zu erfassen. Dazu gehört auch eine Einschätzung der bereits erworbenen Sprachkenntnisse. Daraus entsteht ein individueller Integrationsplan. Dabei handelt es sich um einen Massnahmenplan, der dazu beitragen soll, dass die Personen nach Möglichkeit jenen Werdegang einschlagen, der ihren Fähigkeiten und Neigungen entspricht und der ihnen Chancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnet.²⁷

Bei jungen Erwachsenen (18-25-Jährige) steht dabei in der Regel die ordentliche Berufsbildung oder Mittelschulbildung als Weg in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Ganz zu Beginn geht es einerseits um den Erwerb der erforderlichen (schulischen) Grundkompetenzen und andererseits um das Erlernen einer der beiden Amtssprachen. Dadurch werden die jungen Personen möglichst rasch einem Brückenangebot und an eine geeignete Lehrstelle herangeführt oder auf den Besuch eines Gymnasiums bzw. einer Fachmittelschule vorbereitet. Dieser Integrationsprozess gilt grundsätzlich auch für die unbegleiteten Minderjährigen, die allerdings bis zur Volljährigkeit spezifisch betreut werden.

Beim Integrationsprozess von über 25-jährigen vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen steht die direkte Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund. Strebt eine Person mit einem entsprechenden Potenzial eine Ausbildung an, kann dies ebenfalls unterstützt werden. Denn auch für Personen über 25 Jahre mit Potenzial lohnt es sich häufig, noch eine Ausbildung abzuschliessen, um langfristig im ersten Arbeitsmarkt auch höher qualifizierte Arbeitsstellen erwerben zu können.

Absatz 2: Aus triftigen Gründen, etwa bei Personen, die an Traumafolgestörungen leiden, die das Erreichen der vereinbarten Integrationsziele im Nachhinein als kaum möglich erscheinen lassen, soll der Integrationsplan angepasst werden können.

Absatz 3: Der Regierungsrat definiert die bemessungsrelevanten Anforderungen an die Integrationsbemühungen und das Erreichen der Integrationsziele. Dabei sind unter Integrationsbemühungen die einzelnen Schritte und Aktivitäten zu verstehen, die in der Regel Teil des Integrationsplanes sind (z.B. Teilnahme an einem Sprachkurs oder an einem Bildungsangebot). Integrationsziele hingegen sind die messbaren Ergebnisse der Integrationsbemühungen, also beispielsweise ein zertifiziertes Sprachniveau oder eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt (Bst. a).

Aufgrund ihrer persönlichen Situation kann es für bestimmte Personen sehr schwierig oder gar unmöglich sein, am Integrationsprozess aktiv und im verlangten Umfang mitzuwirken. Der Regierungsrat wird daher Ausnahmen formulieren, mit welchen Personengruppen von den verlangten Anforderungen an die Integrationsbemühungen und das Erreichen der Integrationsziele ausgenommen werden oder der Umfang an ihre Anforderungen und Zielerreichung reduziert wird. Dabei ist insbesondere an Personen mit einer schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Erkrankung oder mit einer Behinderung zu denken sowie an ältere Personen (Bst. b).

Kindern und Jugendlichen bis zu 18 Jahren können keine selbständigen Pflichten und Ziele gemäss diesem Gesetz auferlegt werden.

Artikel 16 (Pflichten)

Absatz 1: Gemäss dem Prinzip „Fordern und Fördern“ ist der eigene Beitrag der zugezogenen Person (aktive Grundhaltung) für die Integration entscheidend und muss, wenn nötig, eingefordert werden. Vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige mit und ohne Aufenthaltsbewilligung, anerkannte Staatenlose und Flüchtlinge setzen sich gemäss des vereinbarten Integrationsplans aktiv dafür ein, für ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln aufzukommen, erwerben in der lokalen Amtssprache das geforderte anerkannte Sprachdiplom und erlangen erfolgreich und rasch die für die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben notwendige (Berufs-)bildung bzw. Erwerbstätigkeit.²⁸

²⁷ vgl. KIP 2018 – 2021, S. 28

²⁸ vgl. KIP 2018 – 2021, S. 28

Absatz 2: Bei Fehlverhalten oder Nichteinhaltung des Integrationsplans (z. B. bei Weigerung, einen Sprachkurs zu besuchen) sanktioniert der regionale Partner die betroffene Person entweder gemäss Artikel 23 oder gemäss Artikel 36 SHG (bei Flüchtlingen, Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung und anerkannten Staatenlosen). Ob ein Sachverhalt tatsächlich eine Kürzung zur Folge hat, ist Gegenstand einer Einzelfallprüfung. Dies wird mit dem Verweis auf die Artikel 23 bzw. 36 SHG zum Ausdruck gebracht: Eine Kürzung darf nur die fehlbare Person treffen, muss verhältnismässig sein und die verfassungsmässig garantierte Nothilfe muss gewährleistet bleiben.

Abschnitt 3.2: Asylsozialhilfe

Artikel 17 (Subsidiarität)

Der Grundsatz der Subsidiarität bedeutet, dass Hilfe nur gewährt wird, wenn und soweit die bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Die Asylsozialhilfe ist subsidiär gegenüber den Möglichkeiten der Selbsthilfe (z. B. Verwendung von Vermögen oder Aufnahme einer zumutbaren Arbeit), den Leistungsverpflichtungen Dritter (z. B. Geltendmachung von Sozialversicherungsansprüchen oder Unterhaltsbeiträgen) und den freiwilligen Leistungen Dritter. Aufgrund dessen stellt der Kanton Leistungen nur soweit bereit und finanziert diese, als dies zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Hilfe nötig ist.

Artikel 18 (Anspruchsberechtigte Personen)

Dieser Artikel definiert einerseits die Anspruchsgruppe für die Asylsozialhilfe und andererseits die Voraussetzungen für das Vorliegen der Bedürftigkeit.

Personen im laufenden Asylverfahren, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, für die noch Bundesbeiträge ausgerichtet werden, haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf Asylsozialhilfe nach diesem Gesetz. Diese Definition der Bedürftigkeit lehnt sich an derjenigen des Asylgesetzes²⁹ und jener des Sozialhilfegesetzes³⁰ an. Im Fall der Bedürftigkeit wird die Sozialhilfe auf Gesuch hin gewährt.

Artikel 19 (Weisungsbefugnis)

Die Gewährung der Asylsozialhilfe kann mit Weisungen verbunden werden. Weisungen können soweit erteilt werden, als dies der Vermeidung, Behebung oder Verminderung der Bedürftigkeit dient oder eigenverantwortliches Handeln fördert. In Betracht fallen etwa Weisungen betreffend die Verwendung der wirtschaftlichen Hilfe, betreffend die Teilnahme an Integrationsmassnahmen oder die Suche und Aufnahme einer zumutbaren Arbeit.

Artikel 20 (Pflichten)

Absatz 1: Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, haben insbesondere die Pflicht zur Befolgung von Weisungen der zuständigen Stelle (vgl. Art. 19 SAFG) sowie zur Vermeidung, Minderung und Behebung der Bedürftigkeit. Dazu gehören v. a. die Suche und die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder die Teilnahme an einer geeigneten Integrationsmassnahme, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, haben Mitwirkungspflichten. Sie sind namentlich verpflichtet, der für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständigen Stelle die zur Festsetzung und Bemessung der Asylsozialhilfe erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse unaufgefordert mitzuteilen. Die Verletzung der Mitwirkungspflichten zieht eine Leistungskürzung nach sich (vgl. Art. 23 SAFG) oder hat gegebenenfalls zur Folge, dass auf das Gesuch gar nicht eingetreten wird (vgl. Art. 20 Verwaltungsrechtspflegegesetz).

Absatz 2 statuiert die Mitwirkungspflicht der betroffenen Personen, analog Artikel 28 Absatz 1 SHG. Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, sind verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen. Diese Auskunftspflicht bezieht sich auf

²⁹ Art. 81 AsylG

³⁰ Art. 23 SHG

diejenigen Lebensbereiche, die zur Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe (vgl. nachfolgend die Ausführungen zu Art. 21 Abs. 2) massgebend sind. Sie umfasst alsdann Auskünfte sowohl zu den Eigenmitteln als auch zu Leistungen Dritter. Eine Verletzung dieser Auskunftspflicht kann je nachdem eine Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe (vgl. Art. 23 SAFG) oder eine teilweise oder vollständige Einstellung der Asylsozialhilfe mangels Bedürftigkeit zur Folge haben (vgl. Art. 24 SAFG). Massgebend ist, ob die unterbliebene Mitwirkung Zweifel am Bestehen der Bedürftigkeit entstehen lässt. Dies ist immer im Einzelfall zu entscheiden und liegt im Ermessen der Vollzugsstelle.

Absatz 3: Es ist vorgesehen, dass auf Verordnungsebene die den betroffenen Personen auferlegten Pflichten genauer definiert werden. Zu denken ist hierbei etwa an die Pflichten, am Ort der Unterbringung die Hausordnung zu beachten sowie alles zu unterlassen, was das geordnete Zusammenleben stört oder gefährdet, oder an die Pflicht, die den betroffenen Personen zugewiesenen Reinigungs- und Gemeinschaftsarbeiten zu erledigen. Ausnahmen von den genannten Pflichten bzw. eine Lockerung davon sind grundsätzlich denkbar, insbesondere aus gesundheitlichen Gründen der betroffenen Personen, sollen jedoch nur in begründeten Fällen möglich sein.

Artikel 21 (Umfang der Leistungen)

Absatz 1: Asylsozialhilfe kann durch verschiedene Leistungen gewährt werden. Diese können grundsätzlich in Angebote der persönlichen und der wirtschaftlichen Asylsozialhilfe eingeteilt werden.

Buchstabe a: Persönliche Hilfe wird von der zuständigen Stelle im Rahmen von Beratungs-, Betreuungs- und Informationstätigkeiten gewährt. Somit umfasst die persönliche Hilfe Unterstützungsleistungen, die nicht finanzieller Natur sind. Von grosser Bedeutung ist dabei insbesondere der Betreuungsauftrag der zuständigen Stelle. Dieser umfasst insbesondere folgende Themen:

- die Gewährleistung der Betreuung und der Sicherheit rund um die Uhr in jeder Kollektivunterkunft;
- die Organisation einer Tagesstruktur für Personen in Kollektivunterkünften;
- die Information, Beratung, Betreuung und die Vermittlung von Dienstleistungen, damit die betroffenen Personen ihren Alltag selbständig bewältigen können;
- die Information über die Abläufe für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und administrative Unterstützung diesbezüglich;
- die Organisation in und Vermittlung von Sprach-, Integrations- und Beschäftigungsprogrammen;
- die Abklärung betreffend allfälliger Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes oder medizinischer Massnahmen und deren Einleitung;
- die Information, Beratung und Unterstützung im Zusammenhang mit dem obligatorischen Schulunterricht und im Bedarfsfall Kontaktpflege mit den zuständigen Schulbehörden.

Buchstabe b: Hier wird in abstrakter Form der Umfang der wirtschaftlichen Hilfe umschrieben. Unter wirtschaftlicher Hilfe werden in erster Linie die finanziellen Unterstützungsleistungen verstanden. Im Rahmen der Vorgaben von Gesetz und Verordnung wird es im Ermessen der für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständigen Stelle liegen, in welcher Form und in welcher Höhe die wirtschaftlichen Unterstützungsleistungen gewährt werden. Schranke bei der Ermessensbetätigung bilden die verfassungsrechtlichen Grundsätze wie Verhältnismässigkeit und Gleichbehandlung.

Absatz 2: Die wirtschaftliche Hilfe umfasst folgende Positionen: den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL), die medizinische Grundversorgung sowie eine Unterkunft. Zudem werden SIL oder Motivationszulagen (MoZu) gewährt, wenn die Voraussetzungen hierfür vorliegen.

Der GBL umfasst insbesondere die Auslagen für Lebensmittel, Körperpflege, Bekleidung und Telefon. Im Bereich Wohnen werden in der ersten Phase die Kosten des Platzes in der Kollektivunterkunft durch die Asylsozialhilfe gedeckt und in der zweiten Phase, bei Erfüllen der Voraussetzungen nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b SAFG, die Wohnkosten samt den üblichen Nebenauslagen für das individuelle Wohnen.

Im Rahmen der medizinischen Grundversorgung werden auch die Kostenbeteiligungen der Krankenkasse (Franchise und Selbstbehalt) sowie die Kosten für notwendige Zahnbehandlungen durch die Asylsozialhilfe getragen.

Bei den SIL handelt es sich um punktuelle Leistungen, welche aufgrund der besonderen oder gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Situation einer unterstützten Person angezeigt sind. Hierzu gehören unter anderem auch Brillen, Transport- und Erwerbsunkosten wie auch die Kosten für Schulmaterial oder -ausflüge oder die Erstausrüstung für Neugeborene. Sie ergänzen die zur Deckung des Grundbedarfs ausgerichteten Leistungen der Asylsozialhilfe und sollen den individuellen Hilfsprozess initiieren und unterstützen. Je nach Bedarf werden SIL in finanzieller Form oder in Form von Sachleistungen ausgerichtet. In jedem Fall hat die für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständige Stelle der ersuchenden Person vorgängig die Zustimmung zur Kostenübernahme zu erteilen. Der Entscheid über die Bemessung und Ausrichtung der SIL obliegt der für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständigen Stelle.

Absatz 3: Die Gewährung einer Unterkunft richtet sich nach dem Zwei-Phasen-System gemäss Artikel 35 ff. SAFG.

Artikel 22 (Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe)

Absatz 1: Die Sozialhilfe für die Personengruppe gemäss Artikel 18 SAFG orientiert sich wie im bisherigen System an der Höhe der Abgeltungen des Bundes. Die Aufwendungen für die Asylsozialhilfe sind soweit möglich aus den Globalpauschalen des Bundes zu finanzieren. Die für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständige Stelle richtet die wirtschaftliche Hilfe als Betrag pro Tag und Person aus. Nach neuem Recht gibt es nur noch eine einzige Stufe. Die bisherige so genannte Stufe „plus“ wird aufgehoben, da die aktive Beteiligung der betroffenen Personen nach dem Grundsatz von Fordern und Fördern Teil ihrer eigenen Integrationsverpflichtung ist. Allfällige Kürzungen werden im Verhältnis zur Pflichtverletzung ausgesprochen und sind nicht nach einer vorgegebenen Abstufung (wie bisher die so genannte Stufe „minus“) skaliert. Die Ansätze der wirtschaftlichen Hilfe sind abhängig von der Grösse der Unterstützungseinheit.

Nach dem Grundsatz Fordern und Fördern werden bei Vorliegen von Integrationsbemühungen und dem Erreichen der gesetzten Integrationsziele Anreizleistungen wie MoZu oder Einkommensfreibeträge (EFB) gewährt. Durch die Anreizleistungen soll die Eigenverantwortung sowie die Hilfe zur Selbsthilfe gefördert werden.

Absatz 2: Wie bis anhin soll die konkrete Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe vom Regierungsrat auf dem Verordnungsweg geregelt werden. Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat eine Liste mit zwingenden Situationsbedingten Leistungen (SIL) definiert (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 21 Abs. 2) und auch die Beträge im Falle von Kürzungen für die erste und zweite Phase festlegt. Die SKOS-Richtlinien³¹ können von der für die Gewährung der Asylsozialhilfestelle zuständigen Stelle zur Orientierung herangezogen werden.

Absatz 3: Der Regierungsrat kann seine Regelungsbefugnis in diesem Bereich durch Verordnung an die GEF übertragen. Sinnvoll dürfte dies insbesondere für jene Vorschriften sein, die regelmässig aktualisiert werden müssen, mithin insbesondere die Festlegung der konkret auszurichtenden Leistungen.

³¹ Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe; abrufbar unter: https://skos.ch/fileadmin/migrated/content/uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf

Artikel 23 (Kürzungen)

Absatz 1: Die Eigenverantwortung der bedürftigen Personen soll auch durch die konsequente Sanktionierung von Pflichtverstössen und die daraus folgende Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe gestärkt werden. Die Gründe für eine Sanktionierung ergeben sich einerseits aus Artikel 83 AsylG (Bst. c) und andererseits aus den Artikeln 20 und 22 Absatz 1 SAFG.

Im Fokus stehen dabei insbesondere die Verpflichtung zur Integration und zur Mitwirkung. Fehlende Integrationsbemühungen oder die selbstverschuldete Verfehlung der vereinbarten Integrationsziele sollen deshalb mit einer Kürzung sanktioniert werden (Bst. a). Aber auch als Folge einer fehlenden oder mangelhaften Mitwirkung, etwa bei einer Person zugewiesenen Beschäftigungs- oder Gemeinschaftsarbeiten am Ort der Unterkunft, soll eine Kürzung möglich sein (Bst. b). Mit anderen Pflichtverletzungen (Bst. d) sind Pflichten nach Artikel 20 gemeint.

Absatz 2: Angesichts der Eigenständigkeit des Sozialhilfeanspruchs darf eine Kürzung grundsätzlich nur die fehlbare Person selber treffen. Die Kürzung muss dem Fehlverhalten der bedürftigen Person angemessen und somit verhältnismässig sein. Zur Verhältnismässigkeit gehört auch, dass bei Pflichtverletzungen die Kürzung vorgängig angedroht und in der Regel nur nach erfolgloser Mahnung angeordnet wird. Der absolut nötige Existenzbedarf darf durch die Kürzung nicht berührt werden, d. h., das absolute physische Existenzminimum, welches die zum (Über-)Leben unerlässlichen Mittel (Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Versorgung) umfasst, ist auf jeden Fall zu gewährleisten.

Artikel 24 (Einstellung der Sozialhilfe)

Absatz 1: Die Sozialhilfe kann ganz oder teilweise eingestellt werden. Voraussetzung ist, dass die betroffene Person vorgängig mittels einer Weisung zu einem bestimmten Verhalten angehalten wurde (Annahme einer Arbeit, Teilnahme an einer Beschäftigungsmassnahme, Durchsetzung eines Rechtsanspruchs auf Ersatzeinkommen, kein Verzicht auf anderweitige Einnahmen) und dieser Weisung keine Folge geleistet hat. Die Einstellung der Sozialhilfe ist sodann im ordentlichen Verfahren vorzunehmen (rechtliches Gehör, Verfügung).

Absatz 2: Eine gänzliche oder teilweise Einstellung der Sozialhilfe ist ebenfalls bei fehlendem Nachweis der Bedürftigkeit bzw. deren Umfang möglich. Voraussetzung ist, dass die betroffene Person vorgängig schriftlich zur Mitwirkung aufgefordert wurde und sie dieser Aufforderung nicht oder nicht genügend nachgekommen ist. Im Rahmen der schriftlichen Aufforderung ist die betroffene Person darauf hinzuweisen, dass die Sozialhilfe aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflicht ganz oder teilweise eingestellt werden kann, wenn ebendiese Verletzung zu berechtigten Zweifeln an der Bedürftigkeit führt.

Artikel 25 (Verfahren)

Für das Verfahren zur Ausrichtung der Asylsozialhilfe sind die Artikel 49 sowie 51 und 52 SHG sinngemäss anwendbar. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.³²

Artikel 26 (Rückerstattung)

Die Rückerstattung bezogener Asylsozialhilfe richtet sich nach den Artikeln 40 bis 45 SHG.

Abschnitt 3.3: Flüchtlingssozialhilfe

Artikel 27

Absatz 1: Dieser Artikel definiert einerseits die Anspruchsgruppe für die Flüchtlingssozialhilfe und andererseits die Voraussetzungen für das Vorliegen der Bedürftigkeit.

³² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf Sozialhilfe nach dem SHG³³. Entsprechend wird die Definition der Bedürftigkeit vom SHG übernommen.³⁴

Absatz 2: Für diejenigen Personen im Anwendungsbereich des Asylgesetzes, die Anspruch auf die Leistungen der ordentlichen Sozialhilfe haben, ist die Zuständigkeit im Sozialhilfegesetz geregelt. Aufgrund der von der Schweiz ratifizierten Flüchtlingskonvention ist Flüchtlingen der Zugang zur ordentlichen Sozialhilfe zu gewähren. Flüchtlinge haben bezüglich Sozialhilfe den rechtsgültigen Anspruch auf Gleichbehandlung mit einheimischen Personen. Für die Gewährung der Sozialhilfe wird daher betreffend Flüchtlinge integral auf die Regelungen des 3. Kapitels des SHG verwiesen.

Kapitel 4: Unterbringung und Betreuung

Abschnitt 4.1: Standortplanung

Artikel 28

In diesem Abschnitt werden die Grundsätze der Standortplanung der Kollektivunterkünfte festgehalten.

Absatz 1 schickt systematisch voran, dass die Standortplanung nach dem Drei–Stufen–Modell mit den Stufen „normale Lage“, „angespannte Lage“ und „Notlage“ erfolgt. Während der „normalen Lage“ kann der Bedarf an Unterbringungsplätzen – ggfs. unter Inanspruchnahme der strategischen Reserve – gedeckt werden (vgl. Art. 29 SAFG). Zeichnet sich indessen ab, dass auch die strategischen Reserven nicht mehr ausreichen, um den erwarteten Bedarf an Unterbringungsplätzen zu decken, liegt eine „angespannte Lage“ vor (vgl. Art. 30 SAFG). Ab wann eine „Notlage“ (Art. 31 SAFG) vorliegt, richtet sich nach dem Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz³⁵: Notlagen sind überraschend eintretende Ereignisse bzw. unmittelbar drohende Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder soziale Notstände, die mit den für den Normalfall bestimmten Mitteln und Befugnissen allein nicht mehr bewältigt werden können (vgl. Art. 2 Abs. 1 KBZG). Eine Notlage wird nicht leichthin angenommen.

Absatz 2 weist die Zuständigkeit neu der zuständigen Stelle der GEF zu. Neben der Standortplanung der Kollektivunterkünfte übernimmt diese auch die Planung angemessener Reserven. Dieser Absatz übernimmt somit inhaltlich den Gehalt des bisherigen Artikels 4a Absatz 1 EG AuG und AsylG.

Absatz 3 übernimmt die Regelung des bisherigen Artikels 4d Absatz 1 EG AuG und AsylG. Der Regierungsrat hat im Vortrag zu dieser Bestimmung Folgendes ausgeführt: *„(...) Kostengünstig ist eine Lösung, wenn sie sich im Rahmen der anteilmässig zur Verfügung stehenden Bundesmittel oder mit vertretbarem Mehraufwand realisieren lässt. Kleinere Anlagen sind wie gesehen einfacher zu finden und geniessen grössere Akzeptanz – ihr Betrieb ist indes erfahrungsgemäss teurer. Sollen die neuen Bestimmungen ihre volle Wirkung entfalten können, bedingt dies, dass der Grosse Rat die entsprechenden Mittel bereitstellt.“*³⁶

Das Kostenargument kann in einem gewissen Spannungsverhältnis zum gesetzlichen Auftrag der „möglichst ausgeglichenen regionalen Verteilung der neu zugewiesenen Personen“ nach Artikel 34 SAFG stehen.

³³ Vgl. Fn 13-17

³⁴ Art. 23 geltendes SHG bzw. Art. 23c des revidierten SHG, vom Grossen Rat am 29. März 2018 verabschiedet (Inkrafttreten noch offen)

³⁵ Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1)

³⁶ Vortrag des Regierungsrates vom 17. August 2016 an den Grossen Rat zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG); Geschäftsnummer 2015.POM.63

Abschnitt 4.2: Drei-Stufen-Modell

Unterabschnitt 4.2.1: Normale Lage

Artikel 29

Dieser Artikel übernimmt vollumfänglich den Gehalt des bisherigen Artikels 4a EG AuG und AsylG.

Absatz 1: Grundsätzlich soll die Unterbringung von Personen des Asylbereichs in den dafür vorgesehenen „ordentlichen“ Strukturen erfolgen. Das bedeutet, dass die zuständige Stelle der GEF in Zusammenarbeit mit der für die Nothilfe zuständigen Stelle der POM und mit den regionalen Partnern ausreichend Unterbringungskapazitäten schafft. Dabei handelt es sich um eine Daueraufgabe, bei der die Entwicklung der Anzahl neu zugewiesener Asylsuchender und der effektiven Möglichkeit zur Übertragung von Personen des Asylbereichs von Kollektivunterkünften in Individualunterkünfte Rechnung zu tragen ist.

Gleichzeitig führt der Kanton unter der Leitung der zuständigen Stelle der GEF eine strategische Reserve, um geringe bis mittlere Schwankungen bei den Asylgesuchen auffangen zu können. Je höher die strategische Reserve, desto länger kann in Zeiten mit stark ansteigenden Asylgesuchen die Unterbringung in der normalen Lage nach diesem Artikel aufrecht erhalten bleiben.

Absatz 2: Es versteht sich von selbst, dass sich die Planung ausreichender Unterbringungskapazitäten an Prognosen ausrichten muss. Insofern ist es auch sinnvoll, die Prognosen nach jenen der Bundesbehörden auszurichten.

Auch in ordentlichen Zeiten ist ein frühzeitiger Einbezug der Gemeinden und der Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter durch die zuständige Behörde wichtig, was *Absatz 3* verdeutlicht. Die Bereitschaft und Akzeptanz der Gemeinden für die Eröffnung oder Schliessung von Kollektivunterkünften kann durch eine angemessene Informationspolitik der kantonalen Behörden gefördert werden. Die Gemeinden sollen bei Fragen rund um die Asylunterbringung möglichst klare Anlaufstellen haben. Die kantonalen Behörden koordinieren zu diesem Zweck ihre Zusammenarbeit (vgl. Artikel 33 SAFG).

Mit *Absatz 4* wird die Möglichkeit geschaffen, Aufgaben im Zusammenhang mit der Suche nach Unterbringungsplätzen sowie Koordinationsaufgaben im Sinne von Artikel 4d Absatz 5 bisheriges EG AuG und AsylG bereits in der «normalen Lage» an die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter zu übertragen. So können Erfahrungen gesammelt und Know-how transferiert werden, von welchen in angespannten Lagen später profitiert werden kann. Um die nötige Flexibilität zu wahren, soll ein frühzeitiger Einbezug der Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter auf Verordnungsstufe geregelt werden. So kann auch eine Feinabstimmung mit den komplexen Strukturen und vielschichtigen Aufgaben im Asylbereich vorgenommen werden.

Unterabschnitt 4.2.2: Angespannte Lage

Artikel 30

Dieser Artikel übernimmt Artikel 4b des bisherigen EG AuG und AsylG vollumfänglich. Diese Bestimmung ist am 1. Juli 2017 in Kraft getreten und soll unverändert ins SAFG überführt werden. Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf jene im Vortrag zur Änderung EG AuG und AsylG 2016:

Absatz 1: Die teilweise Übertragung der Zuständigkeit für die Beschaffung von ausreichendem Wohnraum für Personen des Asylbereichs an die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter erfolgte in der Überzeugung, dass diese aufgrund ihrer örtlichen und persönlichen Nähe zu den Gemeinden in Zusammenarbeit mit diesen rascher geeigneten Wohnraum finden und realisieren können als dies bisher durch die kantonalen Behörden der Fall gewesen ist. Der Verband Bernischer Gemeinden hatte den Kompetenzwechsel angeregt und unterstützte diesen. Dank der Abnahme der Asylgesuche musste sich diese Bestimmung in der Praxis bisher nicht bewähren. Demgegenüber konnten die meisten im Verlaufe des Jahres 2015 eröffneten Notunterkünfte nach deren Stilllegung im Verlaufe des Jahres 2017 in die

strategische Reserve überführt werden. Diese Reserven könnten bei einer erneuten Zunahme der Asylgesuche innerhalb kurzer Frist wieder in Betrieb genommen werden, so dass eine angespannte Lage über mehrere Monate vermieden werden könnte, ohne dass es zu einer Obdachlosigkeit kommen würde.

Eine angespannte Lage im Sinne dieses Artikels tritt somit erst ein, wenn der Bedarf an Unterbringungsplätzen im Asylbereich auch mit der Wiederinbetriebnahme der strategischen Reserven nicht mehr gedeckt werden kann.

Zeichnet sich ein solcher Bedarf an Unterbringungsplätzen im Asylbereich ab, beauftragt der Regierungsrat die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, eine bestimmte Anzahl an Unterbringungsplätzen zu bezeichnen. Er setzt den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter eine angemessene Frist. In der Regel dürfte diese bei drei Monaten liegen. Bei diesem ersten Schritt in einer angespannten Lage zählen die Behörden noch auf die Kooperationsbereitschaft zwischen Kanton, Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern und den Gemeinden.

Absatz 2: Können nicht genügend Unterbringungsplätze mit Massnahmen nach Artikel 29 und 30 Absatz 1 SAFG beschafft werden, weisen die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter einzelne Gemeinden an, kurzfristig belegbare und geeignete Unterbringungsplätze zur Verfügung zu stellen. Die Anweisung erfolgt mittels Verfügung. Auch das Ergreifen einer Massnahme nach Absatz 2 bedarf einer gewissen Vorlaufzeit für die Planung und Durchführung. Ziel ist, die Obdachlosigkeit der Betroffenen zu vermeiden. Dies gebietet sich nicht zuletzt aus staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz und ganz generell mit Blick auf die menschliche Würde.

Die zuständigen Behörden klären die Eignung einer Unterkunft im Einzelfall ab. Zivilschutzanlagen, ehemalige Schulhäuser und Spitäler sowie Ferienheime können grundsätzlich als «geeignet» angesehen werden. Dass eine Norm wie der neue Artikel 30 Absatz 2, die die behördliche Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Situationen sicherstellen soll, auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet, ist letztlich kaum vermeidbar. Nur so kann die nötige Flexibilität gewährleistet werden, die schwierigen Lagen zu bewältigen.

Die Massnahme ist auf maximal zwei Jahre befristet. Eine kürzere Frist würde den organisatorischen und betrieblichen Aufwand, der durch die Errichtung einer Unterkunft entsteht, erfahrungsgemäss nicht rechtfertigen.

Absatz 3: Da die zusätzlichen Unterbringungskapazitäten in Fällen nach Absatz 2 rasch benötigt werden und die geordnete und angemessene Unterbringung von Asylsuchenden ein nicht unbedeutendes öffentliches Interesse darstellt, wird allfälligen Beschwerden gegen Massnahmen nach Absatz 2 die aufschiebende Wirkung entzogen, womit die Massnahme sofort vollstreckbar ist. Der Rechtsmittelweg richtet sich nach dem VRPG. Das bedeutet, dass Verfügungen der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter beim Regierungsrat angefochten werden können, da eine solche Anordnung vorwiegend politischen (sozial- bzw. sicherheitspolitischen) Charakter aufweist (vgl. Art. 77 Abs. 1 Bst. d und e VRPG). Der Entscheid des Regierungsrats ist endgültig (kantonal letztinstanzlich) und kann nur noch beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. Art. 86 Abs. 3 BGG³⁷).

Unterabschnitt 4.2.3: Notlage

Artikel 31

Dieser Artikel übernimmt Artikel 4c des bisherigen EG AuG und AsylG vollumfänglich. Diese Bestimmung ist am 1. Juli 2017 in Kraft getreten und soll unverändert ins SAFG überführt werden. Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf jene im Vortrag zur Änderung EG AuG und AsylG 2016:

³⁷ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)

Der Artikel schlägt die Brücke vom Asylwesen zum Bevölkerungsschutz- und Zivilschutz. Historisch betrachtet werden Personen des Asylbereichs seit geraumer Zeit als schuttsuchende Personen im Sinne des Bevölkerungsschutzes und Zivilschutzes verstanden. Dies nicht nur auf Stufe Kanton, sondern auch auf Stufe Bund. Durch verschiedene Rechtsänderungen in der jüngeren Vergangenheit wurde dieser Zusammenhang indes etwas weniger klar.

Die Zuständigkeiten und Massnahmen aus dem Bevölkerungsschutz- und Zivilschutz gelangen in Notlagen im Sinne des KBZG zur Anwendung. Eine Notlage kann sich gemäss Artikel 2 KBZG in einem sozialen Notstand äussern.

Unterabschnitt 4.2.4: Entschädigung

Artikel 32

Dieser Artikel führt die Regelung nach Artikel 4d Absatz 4 des bisherigen EG AuG und AsylG fort: Werden Einrichtungen im Eigentum von Gemeinden zur Unterbringung von Personen genutzt, so schliesst die zuständige Stelle der GEF mit den Gemeinden einen Mietvertrag und entrichtet einen Mietzins. Die Höhe des Mietzinses ist grundsätzlich Verhandlungssache zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

Es ist jedoch zu unterscheiden, ob eine kommunale Einrichtung während einer normalen oder während einer angespannten Lage benützt wird. In einer normalen Lage ist der Kanton, handelnd durch die zuständige Stelle der GEF (vgl. Art. 28 SAFG), zuständig für die Bereitstellung von ausreichenden Unterkünften. Aufgrund der Heterogenität der in Frage stehenden Objekte, deren Beschaffenheit und der daraus folgenden Nutzungsdauer können keine normativen Vorgaben über die Höhe der Entschädigung festgelegt werden. Auch Ortsüblichkeit kann nicht als Kriterium herangezogen werden. Deshalb wird auch darauf verzichtet, die zuständige Stelle (in einer normalen Lage: die zuständige Stelle der GEF) zur Festlegung einer solchen Entschädigung im Gesetz zu benennen.

In einer angespannten Lage sind die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter befugt, eine Gemeinde zur Bereitstellung von kurzfristig belegbaren und geeigneten Unterbringungsplätzen zu verpflichten (vgl. Art. 30 Abs. 2 SAFG). Diesfalls ist in der entsprechenden Verfügung auch eine angemessene Entschädigung festzulegen.

Unterabschnitt 4.2.5: Koordination

Artikel 33

Dieser Artikel hält die Koordinationsfunktion der Regierungsstatthalterinnen und –statthalter bei der Beschaffung nach ausreichendem Wohnraum für Personen des Asylbereichs fest. Die Regierungsstatthalterinnen und –statthalter vermitteln zwischen der zuständigen Stelle der GEF sowie der für die Nothilfe zuständigen Stelle der POM und Standortgemeinden von potentiellen neuen Kollektivunterkünften. Zudem stellen sie auch untereinander den laufenden, gegenseitigen Informationsaustausch sicher.

Abschnitt 4.3: Regionale Verteilung

Artikel 34

Absatz 1: Die zuständige Stelle der GEF hat den Auftrag, Personen nach Artikel 2 Absatz 1 unterzubringen. Diese Aufgabe delegiert die GEF an die regionalen Partner. Die GEF weist also dem im Perimeter zuständigen regionalen Partner die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 zu und der regionale Partner sorgt für deren Unterbringung sowie die Ausrichtung der Sozialhilfe.

Absatz 2: Bei der Unterbringung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 stehen kostengünstige Lösungen im Vordergrund. Bei der regionalen Verteilung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 sind zudem die Chancen auf eine rasche berufliche Integration zu berücksichtigen. Im Rahmen dieser Vorgaben wird eine gleichmässige regionale Verteilung zugewiesener Personen angestrebt. Dazu ist vorgesehen, dass neu zugewiesene Asylsuchende möglichst bevölkerungsproportional mittels Zuweisungstages innerhalb eines definierten Turnus mit „Ausgleichswochen“ und unter Berücksichtigung regionaler Möglichkeiten auf berufliche Integration

auf die Perimeter verteilt bzw. dem jeweiligen regionalen Partner zugeteilt werden. Beispielsweise werden innerhalb eines Turnus von drei Monaten während 10 Wochen (50 Arbeitstage) Zuweisungstage und während drei Wochen (15 Arbeitstage) „Ausgleichswochen“ festgelegt. Jeder regionale Partner weiss also für das Quartal im Voraus, an welchen Tagen er die neu zugewiesenen Personen aufnehmen muss. Der Turnus kann je nach Situation/Lage angepasst werden. Dieses System entspricht in etwa der gegenwärtigen Praxis der POM.

Zudem ist vorgesehen, dass Asylsuchende mit französischer Muttersprache im Grundsatz dem regionalen Partner der Region Berner Jura und Seeland zugeteilt werden. Wenn die Kapazitäten in den Kollektivunterkünften in dieser Region nicht mehr ausreichen (bspw. wegen hohem Anteil französischsprachiger Asylsuchender), kann von diesem Grundsatz abgewichen werden.

Die kantonale Standortplanung der Kollektivunterkünfte, die in der Verantwortung der GEF liegt, richtet sich auf diese Anforderungen aus. Die regionale Verteilung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 in Kantonszuständigkeit soll regelmässig publiziert werden.

Heute sind die Personen des Asylbereichs im Kantonsgebiet nicht gleichmässig verteilt. Es ist nicht vorgesehen, diesen „Bestand“ durch Zuweisung neuer Wohnorte aktiv umzuverteilen. Die gleichmässige Verteilung wird also in erster Linie bei den neu zugewiesenen Personen verwirklicht.

Im Kanton Bern wird es auch zwei Bundeszentren und ein kantonales Rückkehrzentrum geben. Es ist nicht vorgesehen, diese Plätze bei der Zuweisung von Asylsuchenden auf die fünf Regionen anzurechnen, weil sie für die Gemeinden und Regionen voraussichtlich keine grosse finanzielle Belastung bedeuten. Denkbar ist jedoch, in der Verordnung die Möglichkeit zu verankern, diese Zentren mit einem bestimmten Koeffizienten anzurechnen. Dadurch könnte zu einem späteren Zeitpunkt, wenn es sich zeigen sollte, dass die Regionen zum Beispiel durch ein Bundeszentrum eben doch eine zusätzliche Belastung zu tragen haben, eine Anrechnung eingeführt werden.

Abschnitt 4.4: Zwei-Phasen-System

Unterabschnitt 4.4.1 Allgemeines

Artikel 35

Absatz 1: Der regionale Partner bringt Personen nach Artikel 2 Absatz 1 im bewährten Zwei-Phasen-System in seinem zuständigen Perimeter unter. Mit dem Zwei-Phasen-Modell ist gemeint, dass alle dem Kanton zugewiesenen Personen zunächst in einer Kollektivunterkunft untergebracht (Phase 1) und später in Wohnungen ausplatziert werden (Phase 2), sofern sie die integrationsbezogenen Ziele erfüllen.

Buchstabe a: Nach der Zuweisung durch den Bund melden sich Personen nach Artikel 2 Absatz 1 bei der zuständigen Stelle der GEF (Schaltersystem) und werden den regionalen Partnern gleichmässig gemäss ihren Kapazitäten in Kollektivunterkünfte zugewiesen. Zum Gesamtauftrag der regionalen Partner gehört der Betrieb der Kollektivunterkünfte, in denen sämtliche Asylsuchende während des gesamten Asylverfahrens untergebracht werden. Dadurch wird verhindert, dass Asylsuchende bereits Wohnungen beziehen, die sie bei einem negativen Asylentscheid wieder verlassen müssen. Vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung verbleiben nach dem Asylentscheid weiter in Kollektivunterkünften, bis sie das geforderte Sprachniveau erreicht und eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufgenommen haben.

Buchstabe b: Sobald die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 die geforderten Integrationsziele (Sprachniveau und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung) erreicht haben, können sie in einer individuellen Unterkunft (Wohnung oder Wohngemeinschaft) untergebracht werden. Die Ausplatizierung in eine individuelle Unterkunft wird als zweite Phase bezeichnet. Die zugewiesenen Personen, die die Integrationsziele erfüllen, werden bei der Wohnungssuche vom regionalen Partner im zuständigen Perimeter unterstützt (vgl. Art. 37 Abs. 3 SAFG).

Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose haben zwar freie Wohnsitzwahl, die Wohnungssuche wird aber durch die regionalen Partner ebenfalls erst nach Erreichen des geforderten Sprachniveaus sowie der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung (Erreichung der vereinbarten Integrationsziele) unterstützt.

Absatz 2: Vom Grundsatz nach Absatz 1 können Familien mit Kindern (Bst. c) sowie unbegleitete Minderjährige und weitere vulnerable Personengruppen (Bst. b) ausgenommen werden. Eine weitere Ausnahme kann dann erforderlich sein, wenn beispielsweise mehr Personen als ursprünglich erwartet innerhalb kurzer Zeit dem Kanton Bern zugewiesen werden (Bst. a). Ein solch sprunghafter Anstieg an zugewiesenen Personen kann zu Kapazitätsengpässen in den Kollektivunterkünften führen. Um einem solchen Engpass entgegenzuwirken, muss der regionale Partner in dieser Situation auch Personen in Wohnungen platzieren können, welche die Integrationsziele noch nicht erreicht haben.

Absatz 3: Die Einzelheiten regelt der Regierungsrat mittels Verordnung, insbesondere die Kriterien für das Vorliegen einer Ausnahmesituation.

Unterabschnitt 4.4.2: Kollektivunterkünfte

Artikel 36

Absatz 1: In der ersten Phase wohnt eine Vielzahl von Personen nach Artikel 2 Absatz 1 in einer Kollektivunterkunft. Die zugewiesenen Personen werden in den Kollektivunterkünften von qualifiziertem Personal betreut. Durch ihre Grösse, Beschaffenheit und Lage ermöglichen die Kollektivunterkünfte, die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 angemessen unterzubringen und zu betreuen. Der Begriff „Beschaffenheit“ ermöglicht die getrennte Unterbringung von allein-stehenden Männern und Frauen, von Ehepaaren und von Familien mit Kindern. Ziel dieser Unterbringungsform ist es, die Personen mit den Gepflogenheiten des schweizerischen Alltages bekannt zu machen und sie an ein möglichst selbstständiges Leben heranzuführen. Sind wegen eines raschen Zustroms von Personen alle Kollektivunterkünfte ausgelastet, müssen diese Personen vorübergehend in Notunterkünften untergebracht werden. Der für den Perimeter zuständige regionale Partner betreibt die Kollektivunterkunft bzw. Kollektivunterkünfte.

Absatz 2: Für den geplanten Ablauf (vgl. Ausführungen zu Art. 34 SAFG) ist es zwingend nötig, dass es in jedem Perimeter mindestens eine Kollektivunterkunft gibt. Gemäss den aktuellen Schätzungen für die Anzahl der Asylsuchenden, die dem Kanton Bern in Zukunft zugewiesen werden, sollten in jedem der fünf Perimeter sogar rund 200 – 300 Plätze in Kollektivunterkünften bereitstehen.

Absatz 3: Die Einzelheiten und weitere Kriterien legt der Regierungsrat mittels Verordnung fest. Er kann beispielsweise eine minimale Platzkapazität definieren oder einen Betreuungsschlüssel vorgeben.

Unterabschnitt 4.4.3: Individuelle Unterkünfte

Artikel 37

Absatz 1: Im Grundsatz ist es wünschenswert, dass Personen, die dauerhaft im Land bleiben, sich auch möglichst rasch selbstständig um das Mietverhältnis kümmern, wie dies in der Sozialhilfe üblich ist.

Absatz 2: In der Praxis haben Personen nach Artikel 2 Absatz 1 oft Schwierigkeiten, eine Wohnung zu finden. Aus der Sicht des Vermieters ist es oft sicherer, einen Sozialdienst als Vertragspartner zu haben. Deshalb kann es sinnvoll sein, wenn der regionale Partner die Mietverträge unterzeichnet, aber immer mit dem Ziel, dass die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 möglichst selbstständig sein sollen.

Absatz 3: Diejenigen Personen, die die Integrationsziele erreichen, werden in einer zweiten Phase in Wohnungen oder Wohngemeinschaften untergebracht. Unterstützt und betreut werden diese Personen durch die regionalen Partner. Die regionalen Partner unterstützen die Wohnungssuche grundsätzlich nur in den zugeteilten Perimetern und bei Erreichen der Integrationsziele. Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung und anerkannte Staaten-

lose können ihren Wohnsitz im Kanton frei wählen.³⁸ Das heisst, dass sie in eine selber angemietete Wohnung ziehen dürfen, sofern der Mietzins innerhalb der vorgegebenen Limite liegt. Der regionale Partner kann sie bei der Wohnungssuche jedoch nur dann unterstützen, wenn sie die vorgegebenen Integrationsziele erreicht haben.

Unterabschnitt 4.4.4: Ausschluss aus Unterkünften

Artikel 38

Dieser Artikel regelt den Übergang von der Asylsozialhilfe zur Nothilfe: Nach Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AsylG sind Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Der Ausschluss aus der Sozialhilfe ist demnach eine bundesgesetzliche Folge eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheides. Der Bund richtet die Monatsglobalpauschale für die Sozialhilfe letztmals in jenem Monat aus, in dem der Wegweisungsentscheid rechtskräftig wird (vgl. Art. 20 Bst. a AsylV 2). Nach der Verbuchung der Rechtskraft des Wegweisungsentscheides löst der Bund für diese Personen die einmalige Nothilfepauschale aus (vgl. Art. 28 AsylV 2).

Absatz 1: Da nach der Neustrukturierung des Asylbereichs die Zuständigkeit für die Asylsozialhilfe und für die Nothilfe auf zwei Direktionen aufgeteilt ist, muss die bisher für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständige Stelle der GEF jene Personen, deren Wegweisungsentscheid rechtskräftig ist und denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, zum Verlassen der Kollektivunterkunft oder der individuellen Unterkunft auffordern. Weil der Sozialhilfestopp eine gesetzliche Folge der Rechtskraft des Wegweisungsentscheides ist, handelt es sich hier um eine nicht anfechtbare Handlungsanordnung. Diese ist auch nicht mit der Begründung anfechtbar, dass die betroffene Person verletztlich ist. Vielmehr hat die betroffene Person beim Antrag auf Nothilfe geltend zu machen, dass ihrer Verletzlichkeit bei der Ausrichtung der Nothilfe Rechnung getragen wird (vgl. dazu Art. 9 Absatz 3 bisheriges EG AuG und AsylG).

Absatz 2: Mit Kenntnissnahme der Rechtskraft des Wegweisungsentscheides setzt die für die Unterbringung zuständige Stelle der GEF den betroffenen Personen für den Ausschluss aus der Asylsozialhilfe bzw. aus den Unterkünften eine angemessene Frist an. Nur dieser Teil des Ausschlusses aus der Asylsozialhilfe bzw. aus den Unterkünften ist im Sinne einer Verfügung anfechtbar und dies nur mit der Begründung, die Frist sei nicht angemessen.

Absatz 3: Der Regierungsrat wird durch Verordnung regeln, dass die Frist zum Verlassen der GEF-Strukturen grundsätzlich der Dauer der Ausreisefrist nach Absatz 1 entsprechen muss. Hier kann beispielsweise den Interessen von Familien mit volksschulpflichtigen Kindern Rechnung getragen werden, indem die Frist auf den Beginn der nächsten Schulferien hin endet.

Absatz 4: Es besteht ein öffentliches Interesse, die Rechtsfolgen gemäss Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AsylG möglichst zeitnah umzusetzen und die Strukturen des Asylbereichs zu entlasten. Deshalb ist einer Beschwerde von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Abschnitt 4.5: Besondere Massnahmen und Unterbringungen

Artikel 39 (Grundsatz)

Absatz 1: Die ordentliche Sozialhilfe regelt in Artikel 29 SHG die „persönliche Hilfe“, die in Form von Beratung, Betreuung, Vermittlung und Information gewährt wird. Dieser Auftrag gilt nicht im gleichen Umfang für die Asylsozialhilfe. Soweit zum Schutz von Kindern oder Erwachsenen besondere Massnahmen oder Unterbringungen notwendig sind und die entsprechenden Gesetzesgrundlagen die Zuständigkeit für die Vermittlung entsprechender besonderer Massnahmen oder Unterbringungen subsidiär den ordentlichen Sozialdiensten zuweisen, wird diese Aufgabe hier der für die Unterbringung zuständigen Stelle, also dem regionalen Partner, zugewiesen.

³⁸ Vgl. Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention, Art. 31 AIG

Mit dem Begriff „besondere Unterbringung“ sind hier aufgrund des entsprechenden Schutzbedarfs notwendige *stationäre* Unterbringungen ausserhalb der Strukturen der für die Unterbringung zuständigen Stelle gemeint, also in externen Institutionen. Stellt die zuständige Sozialhilfestelle eine Indikation für eine stationäre Unterbringung ausserhalb der ordentlichen Strukturen fest, motiviert sie die betroffene Person bzw. deren gesetzliche Vertretung, dieser stationären Unterbringung zuzustimmen. Dies gilt als präventive, freiwillige Massnahme. Eine gestützt auf das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordnete behördliche Massnahme ist dann notwendig, wenn sich die betroffenen Personen den notwendigen Schutzmassnahmen widersetzen. Bei nach Krankenversicherungsrecht indizierten Unterbringungen ist auf die ärztliche Indikation abzustellen.

Mit dem Begriff „besondere Massnahmen“ sind hier zum Schutz der Betroffenen notwendige *ambulante Massnahmen* gemeint, während denen die Unterbringung in den Regelstrukturen der regionalen Partner aufrechterhalten bleibt. Stellt die zuständige Sozialhilfestelle eine Indikation für eine *ambulante Massnahme* fest, motiviert sie die betroffene Person bzw. deren gesetzliche Vertretung, dieser ambulanten Massnahme zuzustimmen. Dies gilt als präventive, freiwillige Massnahme. Als Beispiel einer besonderen Massnahme kann hier die Familienbegleitung angefügt werden.

Nach dieser Bestimmung hat die für die Sozialhilfe zuständige Stelle einen geeigneten Leistungserbringer für die besondere Massnahme bzw. Unterbringung zu suchen und zu vermitteln.

Absatz 2: Soweit eine indizierte besondere Massnahme oder Unterbringung nicht mit den von der zuständigen Stelle der GEF geleisteten Abgeltung finanzierbar ist, kann die für die Unterbringung zuständige Stelle vor dem Beginn der besonderen Massnahme oder Unterbringung bei der zuständigen Stelle der GEF ein Gesuch um Kostengutsprache stellen.

Absatz 3 erteilt dem Regierungsrat die Kompetenz, die Einzelheiten in einer Verordnung zu regeln. Zu denken ist hier primär an Steuerungsinstrumente, um den Aufwand in diesem Bereich niedrig zu halten.

Artikel 40 (Unbegleitete Minderjährige)

Die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen erfolgt unabhängig vom Asylstatus (Bst. a). Dies gilt auch für unbegleitete Minderjährige, die einen rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid haben. Diese Fälle sind statistisch selten. Im Wissen darum, dass ein rechtskräftiger negativer Asyl- und Wegweisungsentscheid eines unbegleiteten Minderjährigen nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand vor Erreichen der Volljährigkeit vollzogen werden kann und ein wesentlicher Teil des Aufwandes auf die Behörden der Herkunftsländer zurückzuführen ist, rechtfertigt sich diese Ausnahmeregelung. Die für die Nothilfe zuständige Stelle der POM wird für diese Fälle die für die Sozialhilfe bzw. für die Unterbringung und Betreuung zuständige Stelle der GEF abgelden müssen. Dies kann auf Basis einer verwaltungsinternen Vereinbarung erfolgen.

Buchstabe b regelt die Organisation der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen. Dabei steht es der GEF frei, diese Aufgabe gestützt auf Artikel 10 Absatz 1 SAFG an einen oder mehrere regionale Partner zu übertragen oder eine geeignete öffentliche oder private Trägerschaft exklusiv mit dieser Aufgabe zu mandatieren. Wird die Vollzugskompetenz übertragen, muss auch die Verfügungskompetenz in diesem Bereich delegiert werden.

Absatz 2 erteilt dem Regierungsrat die Kompetenz, die Einzelheiten durch Verordnung zu regeln.

Kapitel 5: Finanzierung

Artikel 41 (Lastenausgleich)

Die Nettokosten für die Flüchtlingssozialhilfe nach Abzug der Bundesbeiträge fliessen bereits heute in den «Lastenausgleich Sozialhilfe» nach Artikel 25 des Gesetzes über den Finanz-

und Lastenausgleich³⁹ und werden damit von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert. Die Nettokosten der Asylsozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene werden heute hingegen vollständig vom Kanton getragen. In Zukunft sollen die Nettokosten für beide Bereiche sowie die spezifischen Integrationsleistungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich möglichst gleich finanziert werden. Eine Differenzierung in der Kostentragung von Asylsozialhilfe und Flüchtlingssozialhilfe erübrigt sich grundsätzlich, da künftig dem Kanton Bern in der Regel Personen zugewiesen werden, die eine längerfristige Bleibeperspektive aufweisen und sprachlich, beruflich sowie sozial integriert werden sollen. Die inhaltlichen und finanziellen Problemstellungen gleichen sich somit in der Asyl- und der Flüchtlingssozialhilfe stark an.

Im Rahmen der Detailkonzeption hat der Regierungsrat deshalb beschlossen, die Nettokosten der Sozialhilfe und Integrationsförderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» zuzuführen. Aufgrund von Modellrechnungen ist durch diese Regelung – abhängig von der Anzahl und Zusammensetzung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs – von einer zusätzlichen Lastenverschiebung zulasten der Gemeinden von rund 3 Mio. CHF auszugehen.⁴⁰ Diese soll im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» (Art. 29b FILAG) angerechnet werden und gleicht somit im Zeitpunkt der Umsetzung die Lastenverschiebung aus (vgl. den entsprechenden Art. 67 in den Übergangsbestimmungen). Chancen und Risiken der Kostenentwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich sollen somit von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen werden, analog zur übrigen Sozialhilfe.⁴¹

Über die Detailkonzeption hinaus schlägt der Regierungsrat vor, auch allfällige Nettokosten der Nothilfe dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» zuzuführen (vgl. die entsprechenden Ausführungen zu Art. 47 EG AIG und AsylG).

Artikel 42 (Festlegung der Kostenstrategie und Ausgabenbewilligung)

Absatz 1: Die Kosten im Bereich des SAFG sind sehr stark von der Anzahl der zu betreuenden Personen abhängig. Entsprechend ist es sehr schwierig, im Voraus verbindliche Kosten zu definieren und diese vom Parlament genehmigen zu lassen. Um dem Grossen Rat dennoch eine möglichst grosse Einflussnahme ermöglichen zu können, soll ihm periodisch die Strategie für die Bemessung der Kosten als Beschluss unterbreitet werden. Basierend auf der festgelegten Strategie bewilligt der Regierungsrat jährlich die anfallenden Ausgaben.

In dieser Strategie werden die Aufwendungen für die verschiedenen zur Umsetzung des vorliegenden Gesetzes erforderlichen Bereiche aufzuführen sein. Beispielhaft für solche Bereiche seien vorliegend genannt:

- Kosten für besondere Massnahmen und für die Unterbringung und Betreuung für UM nach den Artikeln 39 f;
- Kosten für die Integration aller Personen im Geltungsbereich des SAFG.

Absatz 2: Damit wird eine spezialgesetzliche Delegationsnorm für die Ausgaben in der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe geschaffen; zu diesen Kosten gehören auch die Unterbringungskosten (inklusive Kosten für die Unterbringung für UM).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Gesamtrechnung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (vgl. Detailkonzeption S. 51).

³⁹ Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)

⁴⁰ Vgl. Detailkonzeption, S. 59/60. In diesem Bericht werden ferner die Kostendeckungsgrade der Bundesbeiträge dargelegt sowie in jenen Fällen begründet, wo die Bundesbeiträge nicht ausreichen (vgl. S. 55 bis 59).

⁴¹ Würde hingegen die Variante gewählt, wonach die Finanzierung der Nettokosten in diesem Aufgabenbereich vollständig durch Kantonsmittel erfolgt, würde gemäss Modellrechnungen eine Lastenverschiebung zulasten des Kantons von rund 15 Mio. CHF erfolgen, die wiederum im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» zu kompensieren wäre.

Tabelle 1: Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich, Bruttokosten bei jährlich 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden, 1'100 VA / FL, 3.8% UM und 1'900 rechtskräftigen negativen Entscheiden (Modellergebnisse)

Aufgabe	Einheit	IST			NEU			Differenz
		Anzahl	Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Anzahl	Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Kosten pro Person
			(CHF)	(CHF)		(CHF)	(CHF)	(CHF)
Integrationsförderung	neu anerkannte VA / FL pro Jahr	1'128	13'500	15.2 Mio.	1'128	11'800	13.4 Mio.	-1'600
Sozialhilfe	N / VA / FL (Bestand, ohne UM)	6'791	18'700	127.3 Mio.	6'791	18'300	124.3 Mio.	-400
Unbegleitete Minderjährige	UM (Bestand)	272	68'500	18.6 Mio.	272	68'500	18.6 Mio.	0
Nothilfe und Wegweisungsvollzug	rk. neg. Entscheide pro Jahr	1'904	9'500	18.1 Mio.	1'904	8'400	16.0 Mio.	-1'100
Total "Spezifische Aufgaben Asyl- und Flüchtlingsbereich"		179.2 Mio.			172.3 Mio.			
Verwaltungsaufwand	N, VA, FL (Bestand)	7'063	760	5.3 Mio.	7'063	760	5.3 Mio.	-
Volksschule	Volksschulpflichtige Kinder	1'371	19'300	26.4 Mio.	1'371	19'300	26.4 Mio.	-
Berufsbildung	VA / FL mit Stossrichtung Berufsbildung pro Jahr	207	81'400	16.8 Mio.	207	81'400	16.8 Mio.	-
Mittelschulbildung	VA / FL mit Stossrichtung Bildung pro Jahr	12	80'000	1.0 Mio.	12	80'000	1.0 Mio.	-
KAPO für Sicherheit KU	Personen in KU (Bestand)	1'005	760	0.8 Mio.	1'646	760	1.2 Mio.	-
Sicherheit in den Rückkehrzentren				0			1 Mio ⁴² .	
Stationäre Behandlungskosten	N, VA, FL, NH (Bestand)	7'535	1'100	8.3 Mio.	7'421	1'100	8.2 Mio.	-
Total Regelstrukturen		58.7 Mio.			60 Mio.			
Bruttoaufwand Total		237.9 Mio.			232.3 Mio.			

Bei dieser Darstellung nicht berücksichtigt ist, dass Nothilfebezügerinnen und -bezüger nicht mehr in den Kollektivunterkünften der 1. Phase untergebracht werden, sondern in einem eigenen Rückkehrzentrum. Beim aktuellen Bestand in der 1. Phase (1414 belegte Plätze am 24. August 2018 bei einer Grundkapazität von 1'798 Plätzen) befinden sich rund 700 Personen in der Nothilfe. Diese Personen werden ab Inbetriebnahme des Rückkehrzentrums von den Kollektivunterkünften in das Rückkehrzentrum umplatziert. Damit einher geht ein Abbau der

⁴² Vgl. Erläuterungen im Anschluss an die Tabelle

Grundkapazitäten, d.h. weitere Kollektivunterkünfte (rund die Hälfte) müssen ab Inbetriebnahme des Rückkehrzentrums geschlossen oder zumindest stillgelegt werden.

Die längere Aufenthaltsdauer in den Kollektivunterkünften wird sich somit erst verzögert und voraussichtlich nicht in der berechneten Masse auswirken. Überdies ist zu berücksichtigen, dass der Sicherheitsaufwand der Kantonspolizei unabhängig von der Auslastung in der Kollektivunterkunft entsteht.

Der Ausgabenposten „Kapo [Kantonspolizei] für Sicherheit in den KU“ enthält ausschliesslich Dienstleistungen, die die Kantonspolizei für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung um die Kollektivunterkünfte herum und für die Einsätze auf Anforderung der Betreiber von Kollektivunterkünften in Kollektivunterkünften leistet. Nicht enthalten darin sind die Ausgaben, die für die Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit innerhalb der Kollektivunterkünfte notwendig sind. Dafür sind grundsätzlich die Betreiber verantwortlich. Die jüngsten Erkenntnisse bei der Ausarbeitung des Betriebskonzepts für das Rückkehrzentrum haben ergeben, dass sich die Sicherheitsanforderungen in einem Rückkehrzentrum wegen der beherbergten Zielgruppe aber auch abhängig von der geographischen Lage nicht mit jenen einer gewöhnlichen Kollektivunterkunft vergleichen lassen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Detailkonzeption war noch nicht bekannt, dass der Kanton das (vorläufig einzige) Rückkehrzentrum in Prêles am Standort des früheren Jugendheims betreiben wird. In Absprache mit der Kantonspolizei hat das Amt für Migration und Personenstand einen Bedarf an Sicherheitsdienstleistungen für die Aufnahme des Betriebs des Rückkehrzentrums in der Höhe von knapp CHF 1 Million errechnet. Dieser Bedarf muss von einem privaten Sicherheitsdienstleister gedeckt werden. Im Zeitpunkt, als die Detailkonzeption ausgearbeitet wurde, waren weder der Standort noch die genaue Personenzahl der Zielgruppe der Bewohnerinnen und Bewohner des Rückkehrzentrums bekannt, weshalb darin auch keine Aussagen zum Bedarf an Sicherheitsdienstleistungen ausgewiesen werden konnte.

Der Zusammenzug dieser Kosten im Ausgabenposten „Nothilfe und Wegweisungsvollzug“ ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die dabei ausgewiesenen Kosten richten sich direkt an die Nothilfebezüglerinnen und -bezügler. Demgegenüber richten sich die Ausgaben für Sicherheitskosten darüber hinaus an das Personal und an die Öffentlichkeit.

Aus diesem Grund sind die Ausgaben um einen Ausgabenposten für „Sicherheit in den Rückkehrzentren“ mit Ist-Kosten von CHF 0.- und Soll-Kosten in der Höhe von CHF 1 Million zu ergänzen.

Artikel 43 (Beiträge an Trägerschaften)

Absatz 1: Die zuständige Stelle der GEF gewährt im Rahmen der nach Artikel 41 bewilligten Ausgaben den mit dem Vollzug beauftragten Trägerschaften Beiträge. Hierbei handelt es sich um Abgeltungen nach Artikel 3 Absatz 3 des Staatsbeitragsgesetzes.⁴³ Damit gelten die Vorschriften der Staatsbeitragsgesetzgebung. Die Beiträge sind ihrem Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden (vgl. Art. 20 StBG). Die zuständige Stelle der GEF kontrolliert die zweckkonforme und rechtmässige Verwendung der Beiträge (Art. 20a StBG). Nichterfüllung, mangelhafte Erfüllung oder Zweckentfremdung hat die Rückerstattung der Staatsbeiträge zur Folge (vgl. Art. 21, 22 StBG). Die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger ist zur Mitwirkung verpflichtet (vgl. Art. 8 StBG).

Absatz 2: Im Rahmen der Leistungsverträge wird festgelegt, ob die Abgeltungen als Pauschalen oder nach Aufwand festgesetzt werden.

Die Beiträge können auch erfolgsorientiert, d.h. durch eine Kombination aus fester und erfolgsabhängiger Abgeltung, festgelegt werden. Beispielsweise könnte bei der Erreichung des Ziels A ein Teil der Abgeltung und bei der Erreichung des Ziels B der Rest der Abgeltung (oder auch ein Bonus) ausbezahlt werden. Damit erhält die GEF den Handlungsspielraum, um

⁴³ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

den Auftragnehmern in einzelnen Bereichen einen direkten finanziellen Anreiz zu geben, um bestimmte Wirkungsziele zu erreichen.

Kapitel 6: Aufsicht

Artikel 44 (Zuständigkeit)

Die zuständige Stelle der GEF überprüft im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit, ob die von ihr beauftragten Stellen die mit Leistungsvertrag übertragenen Aufgaben erfüllen. Dabei wird insbesondere überprüft, ob die angebotenen Leistungen kosteneffizient, wirkungsorientiert und qualitativ angemessen erbracht werden.

Artikel 45 (Mitwirkungspflichten)

Dieser Artikel regelt die Mitwirkungspflichten der regionalen Partner, ihrer Untervertragspartner und der weiteren durch die GEF beauftragten Stellen. Diese haben der zuständigen Stelle der GEF Auskünfte zu erteilen, Einsicht in die Geschäftsunterlagen, insbesondere die Buchführungsunterlagen zu gewähren, damit die zuständige Stelle der GEF ihre Aufsichtstätigkeit umfassend wahrnehmen kann. Der Aufgabenbereich und das Tätigkeitsfeld der beauftragten Stellen bringt zwangsläufig den Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten mit sich. Für die Wahrnehmung der Aufsicht ist es daher notwendig, dass die zuständige Stelle der GEF Zugang zu allen Daten und somit auch zu den besonders schützenswerten Personendaten hat (*Bst. a, b*). Für den Fall, dass die zuständige Stelle der GEF für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtstätigkeit die Räumlichkeiten der beauftragten Stelle betreten muss, ist ihr der Zugang zu den Räumlichkeiten und Einrichtungen zu gewähren (*Bst. c*). Um sowohl die Aufsicht als auch die Aufgaben nach Artikel 9 wahrnehmen zu können, ist die zuständige Stelle der GEF darauf angewiesen, dass die beauftragten Stellen ihr die dafür notwendigen Betriebs-, Leistungs- und Qualitätsdaten rechtzeitig zur Verfügung stellen. Die regionalen Partner, deren Untervertragspartner und die weiteren von der GEF beauftragten Stellen sind daher verpflichtet, die von der GEF gewünschten Daten innert Frist zu übermitteln (*Bst. d*). Weiter haben die beauftragten Stellen die für die Aufsicht zuständige Stelle in allen für die Wahrnehmung einer umfassenden Aufsichtstätigkeit erforderlichen Bereichen zu unterstützen (*Bst. e*). Dass alle diese Tätigkeiten seitens der beaufsichtigten Stellen unentgeltlich zu erbringen sind, ist eine Selbstverständlichkeit.

Absatz 2: Die Organe und Hilfspersonen der Leistungserbringer können ihre Mitwirkung nicht unter Berufung auf ein Berufs- oder Geschäftsgeheimnis verweigern, da mit den in Absatz 1 normierten gesetzlichen Mitwirkungspflichten diese Geheimhaltungspflichten (insbesondere das Berufsgeheimnis und das Sozialhilfegeheimnis) entfallen.

Absatz 3: Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, auf Verordnungsstufe Einzelheiten zur Aufsicht zu regeln.

Kapitel 7: Datenschutz

Abschnitt 7.1: Datenbearbeitung

Artikel 46 (Bearbeitung von Personendaten)

Absatz 1 verweist auf die grundsätzliche Geltung des Datenschutzgesetzes⁴⁴, behält jedoch die ergänzenden spezialgesetzlichen Bestimmungen im SAFG selber vor.

Absatz 2 schafft die gesetzliche Ermächtigung zur Datenbearbeitung (Art. 5 Abs. 1 KDSG). Damit werden die Datenbearbeitungsgrundsätze nach Artikel 5 und 6 KDSG umgesetzt: Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen dürfen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, im Sinne von Artikel 3 KDSG bearbeiten, wenn dies zur Erfüllung der ihnen mit dem SAFG zugewiesenen Aufgaben (vgl. Art. 8 SAFG) im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips erforderlich ist. Das Bearbeiten von Personendaten umfasst jeden Umgang mit Personendaten, wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verändern,

⁴⁴ Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04)

Verknüpfen, Bekanntgeben oder Vernichten (vgl. Art. 2 Abs. 4 KDSG). Der Zweck der Datenbearbeitung ergibt sich aus den zu erfüllenden Aufgaben und darf nicht darüber hinausgehen. Mit der Aufgabenumschreibung in Artikel 9 SAFG wird der für die Datenbearbeitung geforderten Zweck-Mittel-Relation und dem Grundsatz der Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung Rechnung getragen.

Überträgt die zuständige Stelle der GEF den Vollzug bestimmter Aufgaben nach Artikel 10 Absatz 1 SAFG an geeignete private oder öffentliche Trägerschaften (z.B. an regionale Partner), so dürfen diese gemäss Absatz 2 Personendaten bearbeiten. Diese zuständigen Vollzugsstellen dürfen die Daten einander bekannt geben, da das Bearbeiten auch die Bekanntgabe umfasst (Art. 2 Abs. 4 KDSG).

Artikel 47 (Datenbekanntgabe)

Absatz 1: Die für den Vollzug zuständigen Stellen werden ermächtigt, im Einzelfall Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, anderen Behörden bekannt zu geben, soweit diese anderen Behörden diese Daten zur Erfüllung von Aufgaben nach dem SAFG, dem SHG oder dem EG AIG und AsylG benötigen. Mit Behörden des Bundes ist beispielsweise das Staatssekretariat für Migration gemeint.

Absatz 2: Die Bestimmungen des SHG über das Sozialhilfegeheimnis, über die Mitteilungen an Behörden und Private sowie über die Auskunftspflichten gelten auch beim Vollzug der Asylsozialhilfe nach dem SAFG. Da sich die Flüchtlingssozialhilfe direkt nach dem SHG richtet (vgl. Art. 27 Abs. 2), ist der Verweis nur hinsichtlich der Asylsozialhilfe erforderlich.

Artikel 48 (Datenbearbeitungssystem)

Absatz 1 dient als gesetzliche Grundlage für den Betrieb eines Datenbearbeitungssystems, das die zuständige Stelle der GEF gemeinsam mit der zuständigen Stelle der POM betreibt und das zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt wird. Beim Datenbearbeitungssystem handelt es sich um ein Informationssystem, das durch ein Abrufverfahren zugänglich ist (vgl. Art. 49).

Datenbearbeitungssysteme haben die besonderen kantonalen Vorgaben an die Informationssicherheit und den Datenschutz zu erfüllen (**Absatz 2**). Da es sich beim Datenbearbeitungssystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich um Informations- und Telekommunikationstechnologien (ICT) mit besonderen Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz (ISDS) handelt, bedürfen die Systeme eines umfassenden ISDS-Konzepts, welches in die Vorabkontrolle nach Artikel 17a KDSG einfließt (vgl. insbesondere Direktionsverordnung über Informationssicherheit und Datenschutz⁴⁵).

Artikel 49 (Abrufverfahren)

Damit die Daten im Abrufverfahren ausgetauscht werden dürfen, ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich, welche mit dem vorliegenden Artikel geschaffen wird. Unter Abrufverfahren ist ein automatisiertes Verfahren zu verstehen, welches es einer datennachsuchenden Stelle ermöglicht, sich die gewünschten Informationen aus einer bestehenden Datensammlung selbst zu beschaffen. Das „Gegenstück“ zum Abrufverfahren ist die Datenbekanntgabe auf Anfrage im Einzelfall, deren Voraussetzungen nach Artikel 10 KDSG in Artikel 47 geregelt werden.

Artikel 50 (Systematische Verwendung der Versichertennummer nach AHVG⁴⁶)

Zur sicheren Identifizierung der Personen und zwecks Vereinfachung der Zusammenarbeit mit den verschiedenen involvierten Stellen (Arbeitsmarktbehörden, Arbeitsvermittlungszentren,

⁴⁵ Direktionsverordnung vom 3. Januar 2011 über Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS-DV; BSG 152.040.2)

⁴⁶ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)

IV-Stellen etc.) ist die systematische Verwendung der Versichertennummer nach AHVG sinnvoll und erforderlich. Mit diesem Artikel wird die nötige gesetzliche Grundlage hierfür geschaffen.

Artikel 51 (Datenschutzverantwortung)

Absatz 1: Die Verantwortung für den Datenschutz obliegt gemäss Artikel 8 Absatz 1 KDSG jeder für den Vollzug zuständigen Stelle, d.h. nebst den Behörden auch den mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten privaten oder öffentlichen Trägerschaften.

Absatz 2: Der Regierungsrat wird die insgesamt für den Datenschutz verantwortliche Behörde durch Verordnung bezeichnen.

Artikel 52 (Ausführungsbestimmungen)

Der Regierungsrat wird Ausführungsbestimmungen erlassen über Organisation und Betrieb des Datenbearbeitungssystems, über den Katalog der zu bearbeitenden Personendaten, über den Umfang der Zugriffsrechte, über die Dauer der Datenaufbewahrung und über die Archivierung und Vernichtung der Daten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist.

Abschnitt 7.2: Datenlieferung und –veröffentlichung

Im vorliegenden Gesetz sollen wie bereits im SHG und auch im künftigen neuen Gesetz über die sozialen Leistungsangebote, welches ab 2021 die institutionelle Sozialhilfe regeln wird, die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, damit die GEF die für die Steuerung und das Controlling erforderlichen Daten erheben kann. Die entsprechenden Artikel haben denn auch eine hohe Übereinstimmung.

Artikel 53 (Pflicht zur Datenlieferung)

Absatz 1: Der Kanton benötigt für die Bedarfserhebung, Planung und Wirkungskontrolle sowie für die Analyse und Konzeption der nach diesem Gesetz erforderlichen Leistungen verschiedene Daten der regionalen Partner, deren Untervertragspartner sowie der weiteren beauftragten Trägerschaften. Die unter den *Buchstaben a bis c* erwähnten Daten dienen diesem Zweck. *Buchstabe d* dient als Rechtsgrundlage für die Lieferung derjenigen Daten, welche die zuständige Stelle der GEF benötigt, um zu prüfen, ob die beauftragten privaten oder öffentlichen Trägerschaften die angestrebten Ziele und Wirkungen erreichen und um die Abrechnungen bzw. die Zahlungen des Kantons an die Trägerschaften zu prüfen.

Absatz 2 ist die Delegationsnorm an den Regierungsrat zum Erlass konkretisierender Ausführungsbestimmungen zur Datenlieferung.

Artikel 54 (Verwaltungssanktion)

Die GEF ist im Rahmen ihrer strategischen Verantwortung (vgl. Art. 8 SAFG) auf aussagekräftige, korrekte und insbesondere pünktlich gelieferte Daten angewiesen. Dementsprechend wichtig ist es, dass sie bei Verletzungen der Datenlieferungspflichten Sanktionsmöglichkeiten hat. Die Sanktion muss in einer Höhe angesetzt werden, die den Normadressaten keine Wahl lässt zwischen pflichtgemässer Datenlieferung und vorsätzlichem Verzicht darauf, bei gleichzeitiger Inkaufnahme einer finanziell (zu) wenig ins Gewicht fallenden Sanktion. Es handelt sich nicht um eine Strafe, sondern um eine Verwaltungssanktion mit disziplinarischem Charakter, die primär zur Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Verpflichtungen anhalten soll und der zuständigen Behörde ein Mittel in die Hand gibt, um dieser Verpflichtung rasch und wirksam durch eine begrenzte, aber spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen und eine Besserung des Verhaltens für die Zukunft zu bewirken.⁴⁷

Mit dem Maximalbetrag von 100'000 Franken sollen alle im betreffenden Jahr erfolgten Verletzungen von Datenlieferungspflichten als Ganzes sanktioniert werden.

⁴⁷ Vgl. auch BVR 2017 S. 255

Der Regierungsrat wird Einzelheiten zu den Datenlieferungspflichten durch Verordnung festlegen (vgl. Art. 53 Abs. 2 SAFG). Im Rahmen der Leistungsverträge mit den beauftragten öffentlichen und privaten Trägerschaften werden diese Datenlieferungspflichten detailliert ausgestaltet. Fristversäumnisse seitens der Trägerschaften können eine vorübergehende Einstellung der Abgeltungen zur Folge haben, insbesondere dann, wenn die Abgeltung erfolgsorientiert festgesetzt werden soll (vgl. Art. 43 Abs. 2 Bst. b SAFG).

Artikel 55 (Datenveröffentlichung)

Die erhobenen Daten sollen so publiziert werden können, dass die einzelnen regionalen Partner oder weiteren beauftragten Trägerschaften ersichtlich sind, d. h. namentlich genannt werden. In Abgrenzung dazu liegen Personendaten von natürlichen Personen nur in anonymisierter Form vor und werden nicht einzeln, sondern nur in geeigneter, aggregierter Form publiziert, so dass keine Rückschlüsse auf deren Identität möglich sind.

Kapitel 9: Rechtspflege

Artikel 56 (Streitigkeiten aus Leistungsverträgen)

Absatz 1: Über Streitigkeiten aus Leistungsverträgen zwischen der zuständigen Stelle der GEF und den Trägerschaften bzw. den regionalen Partnern entscheidet die zuständige Stelle der GEF mittels Verfügung. Hierfür ist eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich.

Absatz 2: Regionale Partner dürfen mit geeigneten Dritten ebenfalls Leistungsverträge schliessen (Art. 11 SAFG). Sie handeln in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben. Über Streitigkeiten aus derartigen „Unterleistungsverträgen“ hat der regionale Partner durch Verfügung zu entscheiden, da er nach Artikel 10 Absatz 2 SAFG im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben Verfügungen erlassen kann.

Artikel 57 (Rechtsschutz)

Soweit die zuständige Stelle der GEF sowie die von ihr beauftragten öffentlichen oder privaten Trägerschaften im Rahmen ihrer Tätigkeiten gestützt auf das SAFG Verfügungen erlassen, können diese auf dem Verwaltungsbeschwerdeweg bei der GEF angefochten werden.

Kapitel 9: Ausführungsbestimmungen

Artikel 58

Der Regierungsrat erhält die Befugnis, die gesetzlichen Bestimmungen auf Verordnungsebene näher zu regeln. Das Gesetz enthält bereits vielerorts eigene Bestimmungen, die dem Regierungsrat diese Kompetenz einräumen, allerdings jeweils nur für einen bestimmten Themenbereich. Die vorliegende Bestimmung gilt deshalb als Generalklausel, sofern in einem bestimmten Bereich eine regierungsrätliche Regelungskompetenz fehlen sollte.

Kapitel 10: Übergangsbestimmungen

Artikel 59 (Regionale Verteilung)

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ist eine bestimmte Anzahl Personen bereits der Zuständigkeit einer Asylsozialhilfestelle bzw. eines Flüchtlingssozialdienstes zugewiesen. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden diese Personen in die Zuständigkeit eines regionalen Partners übergehen. Der Übergang verläuft nach dem Prinzip der Zuständigkeit im Perimeter des regionalen Partners.

Für eine bestimmte Anzahl Personen wird die zuständige Stelle der GEF jedoch eine Neuzuweisung vornehmen müssen. Es handelt sich dabei um Personen, die zwar vor Inkrafttreten dieses Gesetzes schon einmal einer Asylsozialhilfestelle oder einem Flüchtlingssozialdienst zugewiesen waren, sich aber vorübergehend nicht in deren Strukturen aufhalten. Dies trifft in folgenden Fällen zu:

- Personen, die sich vorübergehend in stationären Unterbringungen aufhalten: Personen, die sich dauerhaft infolge Alters oder Gebrechlichkeit in stationären Unterbringun-

gen aufhalten und weiterhin (administrativ) von einer Asylsozialhilfestelle betreut werden, können auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes an den zuständigen regionalen Partner übertragen werden.

- Personen, die inhaftiert sind: Dazu zählen alle Formen der Haft, die in einer Vollzugseinrichtung nach der Justizvollzugsgesetzgebung vollzogen werden.
- Personen, die während des hängigen Asylverfahrens von den Asylsozialhilfestellen wegen unbekannten Aufenthalts abgemeldet wurden und sich nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wieder bei einer zuständigen Stelle melden.

Artikel 60 (Personen in individuellen Unterkünften)

Personen, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAFG bereits in der zweiten Phase und damit in einer individuellen Unterkunft befinden, sollen selbst dann nicht in die erste Phase zurückgestuft werden, wenn sie weder erwerbstätig sind noch die vorgegebenen Integrationsziele erreicht haben.

Artikel 61 (Kostengutsprachen)

Die Asylsozialhilfestellen konnten bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes für indizierte, vorübergehende stationäre Unterbringungen eine Kostengutsprache beim MIP einholen. In der Praxis wurden Kostengutsprachen für maximal sechs Monate erteilt. Kostengutsprachen für diese Unterbringungen, die das MIP vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt hat, behalten ihre Gültigkeit und bleiben für die Nachfolgeorganisation, den zuständigen regionalen Partner, verbindlich.

Artikel 62 (Übertragung der einzelnen Personendossiers)

Absatz 1: Die Umstellung der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe nach altem Recht auf das neue System gemäss neuem Recht ist nicht auf den Stichtag des Inkrafttretens hin möglich. Um einen geordneten und umfassenden Übergang vom alten auf das neue System und von den bisherigen auf die neuen Stellen zu gewährleisten, wird den nach altem Recht zuständigen Stellen eine Übergabefrist von maximal 6 Monaten seit Inkrafttreten des SAFG eingeräumt: In diesem Zeitraum muss die physische und elektronische Übertragung sämtlicher vorhandener Daten zu einer Person (Personendossier) auf die nach neuem Recht zuständige Stelle erfolgen. Es ist Sache der nach bisherigem Recht und nach neuem Recht für die Gewährung der Sozialhilfe zuständigen Stellen, die Übergabe zu organisieren.

Die Übertragung der Personendossiers ist so schnell als möglich abzuschliessen und kann auch vor Ende der halbjährigen Übertragungsfrist erfolgen. Nach jeder erfolgten Übertragung eines Personendossiers ist die nach neuem Recht zuständige Stelle für die Betreuung der betroffenen Person und die Fallbearbeitung zuständig.

Absatz 2: Die Prioritäten der Übertragung nach Absatz 1 legt der Regierungsrat mittels Verordnung fest. Denkbar ist beispielsweise, dass der Regierungsrat in der Verordnung festlegt, dass zuerst die Personendossiers von Einzelpersonen, mit zweiter Priorität von Familien und zum Schluss von besonders vulnerablen Personen an den neuen regionalen Partner übertragen werden.

Artikel 63 (Anpassung der wirtschaftlichen Hilfe und Überprüfung des Integrationsplans)

Absatz 1: Die nach neuem Recht für die Gewährung der Sozialhilfe zuständige Stelle ist nach der Übernahme jedes Personendossiers verpflichtet, einerseits innerhalb von maximal 6 Monaten die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe für die betroffene Person zu überprüfen und das Budget neu zu verfügen. Andererseits hat sie innerhalb derselben Frist den Integrationsplan der betroffenen Personen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Sollte für die betroffene Person noch kein Integrationsplan bestehen, ist dieser innerhalb dieser Frist festzulegen.

Die Überprüfung und Neuverfügung der Budgets sowie die Überprüfung und allfällige Anpassung der Integrationspläne hat so schnell als möglich nach der Übertragung der Personendossiers zu erfolgen und kann auch vor Ablauf der halbjährigen Übergangsfrist erfolgen.

Absatz 2: Die Prioritäten der Anpassungen nach Absatz 1 legt der Regierungsrat mittels Verordnung fest. Denkbar ist beispielsweise, dass der Regierungsrat in der Verordnung festlegt, dass zunächst die wirtschaftliche Hilfe und die Integrationspläne von Einzelpersonen, mit zweiter Priorität von Familien und zum Schluss von besonders vulnerablen Personen vom neu zuständigen regionalen Partner angepasst werden müssen.

Artikel 64 (Hängige Verwaltungsverfahren)

Buchstabe a: Verfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAFG bei den bisherigen Asyl- und Flüchtlingssozialhilfestellen hängig sind, werden von diesen nach bisher geltendem Recht weitergeführt und abgeschlossen, bis die Übertragung des Personendossiers an die nach neuem Recht zuständige Stelle erfolgt.

Buchstabe b: Nach der Übertragung des Personendossiers gemäss Artikel 62 SAFG ist die nach neuem Recht zuständige Stelle für die Führung und den Abschluss sämtlicher Verwaltungsverfahren zuständig; dabei wendet sie das neue Recht an.

Artikel 65 (Hängige Beschwerdeverfahren)

Beschwerdeverfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAFG vor der GEF oder vor der POM hängig sind, werden nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts und von der bisher zuständigen Behörde geführt und abgeschlossen.

Artikel 66 (Leistungsverträge)

Im bisherigen System hat die POM bzw. das MIP die Gewährung der Asylsozialhilfe nach Artikel 4 Absatz 1 des bisherigen EG AuG und AsylG mittels Leistungsverträgen an geeignete Trägerschaften (Asylsozialhilfestellen) übertragen. Die GEF hat die Gewährung der Flüchtlingssozialhilfe ebenfalls mittels Leistungsverträgen gemäss Artikel 46c SHG an die Flüchtlingssozialdienste übertragen. Um die bei Artikel 62 geschilderte Übertragung der Personendossiers ordentlich abwickeln zu können, behalten die laufenden Leistungsverträge mit den Asylsozialhilfestellen und den Flüchtlingssozialdiensten ihre Gültigkeit bis zur vertraglich vereinbarten Beendigung.

Artikel 67 (Ausgleich der Lastenverschiebung)

Die Nettokosten der Asylsozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene werden heute vollständig vom Kanton getragen. In Zukunft sollen die Nettokosten für beide Bereiche sowie die spezifischen Integrationsleistungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich möglichst gleich finanziert werden (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 41).

Entsprechend sollen künftig die Nettokosten der Sozialhilfe und Integrationsförderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» (Art. 25 FILAG) zugeführt werden. Aufgrund von Modellrechnungen⁴⁸ ist durch diese Regelung – abhängig von der Anzahl und Zusammensetzung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs – von einer zusätzlichen Lastenverschiebung zulasten der Gemeinden von rund 3 Mio. Franken auszugehen. Bei den Modellrechnungen wurden Effizienzgewinne durch NA-BE bereits eingerechnet.

Kapitel 11: Schlussbestimmungen

Artikel 68 (Änderung eines Erlasses)

Artikel 46a und 46b des SHG werden aufgrund der neuen Zuständigkeiten der GEF nach dem vorliegenden Gesetz angepasst.

Artikel 69 (Inkrafttreten)

Das SAFG und das EG AIG und AsylG müssen zeitgleich in Kraft treten, da sie in verschiedener Hinsicht eng miteinander zusammenhängen. Der Regierungsrat wird entsprechend beauftragt, die nötige Koordination sicherzustellen (vgl. auch Ausführungen zu Art. 49 EG AIG und AsylG).

⁴⁸ Vgl. Detailkonzeption S. 59 f.

4.2 Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) / Neu: Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)

Allgemeines

Im Rahmen der Totalrevision wird das EG AuG und AsylG den neuen Begebenheiten im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Asylbereichs angepasst. Der Nothilfebereich wird demnach weiterhin im EG AuG und AsylG geregelt und federführend von der POM betreut. Daneben behandelt das EG AuG und AsylG verschiedene weitere Themenfelder, die im Vergleich zum bisherigen Recht aktualisiert und teils vertieft dargestellt werden. So wird beispielsweise das Verhältnis zwischen der kantonalen Migrationsbehörde und den städtischen Migrationsbehörden, insbesondere das Weisungsrecht und die Aufsichtspflicht, neu expliziter im Gesetz aufgeführt. Auch führt das EG AuG und AsylG neu Datenschutzbestimmungen, was bislang nicht der Fall gewesen ist. Aufgrund der Änderung der Bezeichnung des Ausländergesetzes auf Bundesebene in Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) erfährt auch das EG AuG und AsylG eine entsprechende Namensanpassung.

Ingress

Mit dem Verweis auf Artikel 46 Absatz 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG) wird eine der grundlegenden Änderungen durch die Neustrukturierung des Asylbereichs unterstrichen: Im EG AIG und AsylG werden die kantonalen Ausführungsbestimmungen für den Vollzug von Wegweisungen, die sich im Asylbereich ergeben, geregelt. Artikel 46 Absatz 1 AsylG verpflichtet die Zuweisungskantone, die Wegweisungsverfügungen, die gestützt auf das Asylgesetz erlassen wurden, zu vollziehen. Artikel 46 Absatz 1^{bis} AsylG regelt die Zuständigkeit für den Vollzug einer Wegweisung, wenn ein Asylsuchender keinem Kanton zugewiesen wurde (Asylverfahren im Bundesasylzentrum). Die Referenz auf Artikel 82a AsylG soll hervorheben, dass das Krankenversicherungsbobligatorium auch für ausreisepflichtige Asylsuchende gilt, die Nothilfe beziehen.

Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 (Gegenstand)

Absatz 1 übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 1 EG AuG und AsylG. Zwar wird mit der Neustrukturierung des Asylbereichs ein gewichtiger Teil der Umsetzung des Asylgesetzes neu im SAFG geregelt, dennoch erstreckt sich der Gegenstand des EG AIG und AsylG ebenfalls weiterhin auf das Asylgesetz, weshalb sich eine Beibehaltung des bisherigen Gesetzesnamens rechtfertigt.

Absatz 2 verdeutlicht die neue Zuständigkeitsregelung zwischen der GEF und der POM im Sinne der Aufgabenteilung nach dem Konzept der Neustrukturierung des Asylbereichs. Demnach ist die GEF neu für Gewährung der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich und die POM nur noch für die Gewährung der Nothilfe an Personen des Asylbereichs zuständig.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle, dass ausländische Personen, die sich im Kanton Bern aufhalten, kein Asylgesuch gestellt haben und in Not geraten, nicht Nothilfe nach dem EG AIG und AsylG erhalten. Für diese Personen sind die Bestimmungen des SHG anwendbar.

Artikel 2 (Zweck)

Der vorliegende Zweckartikel richtet sich im Wesentlichen nach den Vorgaben der Detailkonzeption zur Neustrukturierung des Asylbereichs. Demnach bezweckt das EG AIG und AsylG den effizienten Vollzug aller ausländerrechtlichen kantonalen Aufgaben, der Gewährleistung der verfassungsmässigen Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende, den konsequenten und raschen Vollzug von Wegweisungen von ausreisepflichtigen Asylsuchenden und die Förderung der freiwilligen bzw. der pflichtgemässen Ausreise und Rückkehr von Personen ohne Aufenthalts- und Bleiberecht oder entsprechende Perspektive. Das bisherige EG AuG und AsylG beinhaltete keinen Zweckartikel.

Kapitel 2 Aufgaben und Zuständigkeiten beim Vollzug des AIG

Artikel 3 (Aufgaben der kantonalen Stellen)

Absätze 1 und 2 übernehmen im Wesentlichen den Gehalt des bisherigen Rechts und verankern die Aufgaben der in den Vollzug des AIG involvierten Direktionen in den Grundzügen. *Absatz 3* ermöglicht dem Regierungsrat, die einzelnen zuständigen Behörden auf Verordnungsstufe zu bezeichnen.

Artikel 4 (Aufgaben der Gemeinden)

Absatz 1 übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikels 2 Absatz 2 EG AuG und AsylG. Er legt das Verhältnis zwischen kantonomer Migrationsbehörde und den Einwohnerdiensten der Gemeinden fest, wobei die Gemeinden die kantonale Migrationsbehörde weiterhin unterstützen.

Absatz 2 delegiert dem Regierungsrat wie bisher die Kompetenz, die Aufgaben der Gemeinden beim Vollzug des AIG durch Verordnung festzulegen. Es ist vorgesehen, dass die Aufgaben im bisherigen Umfang verbleiben.

Artikel 5 (Aufsicht)

Dieser Artikel hält neu explizit im Gesetz fest, wie sich das Verhältnis zwischen kantonaler Migrationsbehörde und den Gemeinden ausgestaltet, namentlich indem die zuständige Stelle in der POM die fachliche Aufsicht über die Gemeinden ausübt (*Absatz 1*) und indem diese Stelle gegenüber den Gemeinden Weisungen erlassen kann, soweit es um die einheitliche Rechtsanwendung im Bereich des Vollzugs des AIG geht (*Absatz 2*). Das Aufsichts- und Weisungsrecht ergibt sich aus dem Umstand, dass es sich um eine delegierte Aufgabe des Kantons handelt.

Kapitel 3 Nothilfe für Personen im Asylbereich

Abschnitt 3.1 Grundsätze

Artikel 6 (Berechtigte Personen)

Absatz 1 wiederholt die bundesgesetzliche Vorgabe des Sozialhilfeausschlusses und des bei Bedürftigkeit bestehenden Anspruchs auf Nothilfe einerseits für Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden und bei denen die Frist gemäss Artikel 38 Absatz 2 SAFG abgelaufen ist, andererseits nach Artikel 82 Absatz 2 AsylG auch für folgende Personengruppen:

- Asylsuchende, die nach der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides ein ausserordentliches Rechtsmittelverfahren anstrengen (Bsp.: Wiedererwägung, Revision).
- Asylsuchende, die nach der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides und vor dem Vollzug der Wegweisung ein neues Asylgesuch einreichen (so genanntes Mehrfachgesuch).
- Asylsuchende, bei denen das Staatssekretariat für Migration nach der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides eine Aussetzung des Vollzugs der Wegweisung anordnet.

Absatz 2 umschreibt den Begriff der Bedürftigkeit und führt damit indirekt den auch im SAFG verankerten Grundsatz der Subsidiarität ein: Nothilfe soll erst dann gewährt werden, wenn keine Selbsthilfe oder Hilfe von Drittseite möglich ist.

Artikel 7 (Pflichten)

Die Pflichten der Nothilfe beziehenden Personen waren bisher nicht im Gesetz geregelt. Teilweise ergeben sich diese jedoch durch übergeordnetes Bundesrecht. Aufgrund ihrer Bedeutung werden sie im EG AIG und AsylG teils wiederholend, teils ergänzend zum Bundesrecht wiedergegeben.

Buchstaben a, c bis f: Nothilfe erhält nur, wer bedürftig ist und nicht aus anderen Mitteln für seinen Unterhalt aufkommen kann. Die Bedürftigkeit muss entsprechend überprüft werden

können. Nothilfe soll die absolut notwendigen Bedürfnisse decken, aber nicht darüber hinausgehen. Sie wird in der Regel in Kollektivunterkünften gewährt. Jede Nothilfe beziehende Person begibt sich dadurch in ein Sonderstatusverhältnis. Die zuständige Stelle der POM bzw. die von ihr beauftragte öffentliche oder private Trägerschaft ist für die Aufrechterhaltung der Ordnung, Sicherheit und Ruhe in der Kollektivunterkunft zuständig. Damit diese Stelle ihre Aufgabe erfüllen kann, müssen die Nothilfe beziehenden Personen verschiedene Pflichten einhalten und sich an Weisungen halten. Dabei versteht sich von selbst, dass Weisungen sachlich begründet sein müssen. Auch die übrigen Pflichten müssen stets verhältnismässig und insbesondere zumutbar sein.

Buchstabe b: Die Pflicht, bei sämtlichen Handlungen der Behörden mitzuwirken, insbesondere bei der Beschaffung von Identitätsdokumenten, ergibt sich aus Artikel 8 AsylG.

Abschnitt 3.2 Vollzug

Unterabschnitt 3.2.1 Zuständigkeit und Verfahren

Artikel 8

Artikel 8 delegiert dem Regierungsrat wie im bisherigen Recht die Kompetenz, das Nähere durch Verordnung zu regeln. Dies betrifft namentlich die Voraussetzungen für den Zugang zur Nothilfe, die Definition der für die Nothilfe zuständigen Stelle sowie das Verfahren zur Gewährung der Nothilfe. Bisher hat das Gesetz dem Regierungsrat auch die Kompetenz zur Festlegung der Art und des Inhalts der Nothilfeleistungen übertragen. Neu wird dies direkt auf Stufe Gesetz verankert (vgl. Art. 15).

Unterabschnitt 3.2.2 Aufgabenübertragung

Artikel 9 bis 11

Wie im bisherigen Recht (Art. 9 Abs. 3 EG AuG und AsylG) soll weiterhin die Möglichkeit bestehen, die Gewährung der Nothilfe mit einem Leistungsvertrag an eine öffentliche oder private Trägerschaft zu übertragen. Damit kann der Kanton das Angebot situationsgerecht steuern und bereitstellen.

Artikel 10 Absatz 1 definiert neu für den Fall einer solchen Aufgabenübertragung die Mindestanforderungen an die öffentliche oder private Trägerschaft. Worin die erforderlichen Fachkompetenzen zu bestehen haben, ist auf Verordnungsstufe oder im Leistungsauftrag zu definieren. *Artikel 10 Absatz 2* ermächtigt den Regierungsrat, allfällige weitere Anforderungen und Bedingungen für den Abschluss eines Leistungsvertrages festzulegen. Damit wird die nötige Flexibilität geschaffen.

Artikel 11 Absatz 1 hält fest, dass die zuständige Stelle der POM den öffentlichen oder privaten Trägerschaften Personen für die Gewährung der Nothilfe zuweisen kann. Somit bleibt die Überprüfung der Identität und der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen für die Zuständigkeit des Kantons Bern für die Gewährung der Nothilfe bei der zuständigen Stelle der POM.

Artikel 11 Absatz 2: Soweit der Kanton einer öffentlichen oder privaten Trägerschaft eine staatliche Aufgabe überträgt, wird diese Trägerschaft formell zu einer Behörde und erlässt im Rahmen ihres Auftrags Verfügungen. Diese Verfügungen sind beschwerdefähig. Erste Beschwerdeinstanz ist die POM. Es gelten die Verfahrensbestimmungen des VRPG. Hierbei handelt es sich um eine Parallelbestimmung zu Artikel 57 SAFG.

Artikel 12 - 14

Die Artikel 12 bis 14 regeln die Aufsicht und weitere damit im Zusammenhang stehende Aspekte.

Artikel 12 Absatz 1: Soweit die zuständige Stelle der POM eine öffentliche oder private Trägerschaft mit der Gewährung der Nothilfe beauftragt, untersteht die Trägerschaft der Aufsicht der POM. Diese Regelung ist inhaltlich nicht neu, aber erstmals explizit im Gesetz geregelt. Entsprechende Aufsichtsregelungen finden sich auch im SAFG. Davon unberührt bleiben die gesetzlichen Aufsichtskompetenzen anderer Behörden, wie zum Beispiel der Aufsichtsstelle für Datenschutz.

Artikel 12 Absatz 2 delegiert dem Regierungsrat die Kompetenz, die Einzelheiten der Aufsicht durch Verordnung zu regeln. Auch hier ist eine gewisse Flexibilität angezeigt.

Artikel 13 legt die Aufsichtspflichten der zuständigen Stelle der POM im Bereich des Controllings gegenüber den öffentlichen oder privaten Trägerschaften fest.

Artikel 14 legt die Offenlegungs- und Mitwirkungspflichten der öffentlichen oder privaten Trägerschaften für ein angemessenes Qualitäts- und Leistungscontrolling durch die zuständige Stelle der POM fest. Diese Bestimmungen waren bisher auf Weisungsebene geregelt. Die Grundsätze sollen nun auf Gesetzesebene festgehalten werden.

Abschnitt 3.3 Umfang der Nothilfe

Artikel 15 (Inhalt und Grenzen)

Der Umfang der Nothilfeleistungen wird neu auf Gesetzesebene festgelegt. Sie richten sich im Grundsatz nach dem verfassungsrechtlichen Minimum (Abs. 1). Ausnahmen sollen nur in begründeten Fällen möglich sein (vgl. Art. 16).

Absatz 2 übernimmt den Grundsatz, dass Nothilfe in der Regel in Form von Sachleistungen ausgerichtet wird, welcher bislang in Artikel 14 Absatz 1 der Einführungsverordnung zum Ausländer- und zum Asylgesetz⁴⁹ geregelt war bzw. aus der bundesrechtlichen Vorgabe in Artikel 82 Absatz 4 AsylG hervorgeht. Inhaltlich lehnt die Regelung zudem an den bisherigen Artikel 14 Absatz 2 EV AuG und AsylG an. Entsprechend wird Nothilfe in der Regel in Kollektivunterkünften ausgerichtet, da diese Unterbringungsform kostengünstig erbracht werden kann. Hervorzuheben ist, dass das Krankenversicherungsbobligatorium am Tag endet, an dem eine ausreisepflichtige Person die Schweiz nachgewiesenermassen verlassen hat (vgl. Art. 7 Abs. 5 der Verordnung über die Krankenversicherung⁵⁰). In der Praxis wurde das Obligatorium in diesem Sinne bislang bereits umgesetzt.

Absatz 3 beinhaltet die Klarstellung, dass rückwirkende Leistungen ausgeschlossen sind.

Artikel 16 (Besondere Bedürfnisse)

Die Norm übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 14 Absatz 3 EV AuG und AsylG: Für UM und für andere besonders verletzte Personen legt die zuständige Stelle der POM die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse fest. Bei anderen besonders verletzlichen Personen ist beispielsweise an Personen mit einer stark einschränkenden Behinderung oder dauerhaften schweren Krankheit zu denken. Bei UM ist den besonderen Bedürfnissen und Anforderungen an das Kindeswohl Rechnung zu tragen. Insbesondere auch dem Anspruch auf Volksschulbildung.

Artikel 17 (Kostengünstige Lösungen)

Der Bund gilt die Nothilfe mit einer einmaligen Pauschale ab. Die zuständige Stelle der POM finanziert die Nothilfeleistungen primär über diese Bundessubventionen. Da es sich um Personen handelt, welche die Schweiz grundsätzlich zu verlassen haben, sind weder eine Gleichbehandlung mit der inländischen Bevölkerung noch Integrationsbemühungen angezeigt. Vielmehr soll die Ausrichtung der Nothilfe mit kostengünstigen Lösungen vollzogen werden. Gerade für die erfahrungsgemäss sehr seltenen Fälle von ausreisepflichtigen UM wird die POM eine Lösung mit der zuständigen Stelle der GEF suchen, damit deren besonderen Bedürfnissen unabhängig vom Asylstatus Rechnung getragen werden kann. Insbesondere haben Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter auch Anspruch auf ausreichenden Volksschulunterricht.

⁴⁹ Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)

⁵⁰ Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102)

Abschnitt 3.4 Unterbringung

Artikel 18 (Normale Lage)

Die Suche nach ausreichenden Unterbringungskapazitäten ist eine Verbundsaufgabe zwischen den zuständigen Stellen der GEF, der POM, den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern sowie den Gemeinden. Gegebenenfalls auch der öffentlichen oder privaten Trägerschaften. Dieser Artikel lehnt an Artikel 29 SAFG und den bisherigen Artikel 4a EG AuG und AsylG an. Er hat im Verhältnis zu Artikel 29 SAFG eigenständige Bedeutung, weshalb er zwingend im EG AIG und AsylG aufzunehmen ist. Inhaltlich kann jedoch auf die Ausführungen zu Artikel 29 SAFG verwiesen werden.

Artikel 19 (Bei angespannten Lagen)

Dieser Artikel ist als Parallelbestimmung zu Artikel 30 SAFG zu verstehen. Es kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

Artikel 20 (Bei Notlagen)

Dieser Artikel ist als Parallelbestimmung zu Artikel 31 SAFG zu verstehen. Es kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

Artikel 21 (Anforderungen)

Dieser Artikel lehnt an Artikel 36 SAFG und den bisherigen Artikel 4d EG AuG und AsylG an. Es kann auf die Ausführungen zu Artikel 36 SAFG verwiesen werden. Im Gegensatz zum Geltungsbereich des SAFG kennt derjenige des Nothilfebereichs ein wesentlich geringeres Mengengerüst, weshalb starre gesetzliche Vorgaben zur regionalen Verteilung nicht sinnvoll sind (vgl. Art. 34 Abs. 2 SAFG). Zu denken ist beispielsweise an das Szenario, dass die zuständige Stelle der POM selbständig ein Rückkehrzentrum für Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 führt. In diesem Fall gehen betriebliche und finanzielle Aspekte der ausgeglichenen regionalen Verteilung vor. Das bedeutet nicht, dass nicht im Gesamtsystem des Asyl- und Flüchtlingsbereichs eine Abstimmung der Verteilung zwischen POM und GEF stattfinden kann. Absatz 2 schafft darum den nötigen Spielraum, auf Verordnungsstufe wenn nötig Vorgaben zur regionalen Verteilung festzulegen.

Artikel 22 (Information und Koordination)

Eine gute Zusammenarbeit und Kommunikation unter den beteiligten Stellen ist essentiell. Die bewährten Grundsätze des geltenden Rechts werden mit Artikel 22 fortgeführt. Beispielsweise sollen die Gemeinden weiterhin darüber informiert werden, welche Personen auf ihrem Gemeindegebiet untergebracht werden (vgl. Ziff. 4.3 der BSiG Nr. 1/122.20/3.1).

Abschnitt 3.5 Kosten

Artikel 23 (Entschädigung)

Wie im bisherigen Recht sollen die Gemeinden, die kommunale Einrichtungen für die Unterbringung von Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 zur Verfügung stellen, angemessen entschädigt werden.

Artikel 24 (Kostenersatz an Dritte)

Dieser Artikel übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 13 EV AuG und AsylG. Die Einschränkung des Zugangs zum Gesundheitswesen sowie die Einschränkung der freien Arztwahl gilt auch für Personen, die Nothilfe beziehen. Leistungserbringer des Gesundheitswesens, die einer Nothilfe beziehenden Person medizinische Leistungen erbringen, ohne dass diese via Erstversorgerarzt zugewiesen wurden, haben keinen Anspruch auf Ersatz der Kosten. Diese Einschränkung gilt nicht für medizinische Notfälle. Da es sich hier um die Einschränkung von Ansprüchen handelt, wird die Bestimmung neu auf Gesetzesebene geregelt.

Artikel 25 (Finanzierung)

Die Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 und 16 EG AIG und AsylG werden primär durch die entsprechenden Pauschalen des Bundes gedeckt. Für Nothilfeleistungen sind gemäss Artikel

17 EG AIG und AsylG kostengünstige Lösungen zu wählen. Zusätzliche kantonale Mittel sollen nur soweit nötig eingeschossen werden. Die Nettokosten der Nothilfe (Bruttokosten abzüglich der Bundespauschale und allfälliger Dritteleistungen) werden wie die Asylsozialhilfe dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt (vgl. Art. 25 Abs. 1 und 3 EG AIG und AsylG sowie Art. 41 SAFG). Es kann an dieser Stelle auf die Ausführungen im Vortrag zum SAFG verwiesen werden.

Gemäss Artikel 15 Absatz 1 EG AIG und AsylG richtet sich der Umfang der Nothilfeleistungen grundsätzlich nach dem verfassungsrechtlichen Minimum. Das Gesetz schreibt in Artikel 17 wie erwähnt zusätzlich vor, dass bei der Gewährung der Nothilfe kostengünstige Lösungen zu wählen sind. Der Spielraum ist damit von Gesetzes wegen äusserst eingeschränkt. Einzig bei unbegleiteten Minderjährigen und bei anderen besonders verletzlichen Personen kann vom Grundsatz des verfassungsrechtlichen Minimums abgewichen und die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse festgelegt werden (vgl. Art. 16 EG AIG und AsylG). Es rechtfertigt sich angesichts dieser Ausgangslage, bei der Finanzierung nach den Artikeln 15 und 16 EG AIG und AsylG zu unterscheiden.

Aufgrund der klaren und einschränkenden gesetzlichen Regelung und des damit fehlenden nennenswerten Entscheidungsspielraums bei der Gewährung von Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 EG AIG und AsylG rechtfertigt es sich, die Ausgabenkompetenz für Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 EG AIG und AsylG abschliessend dem Regierungsrat zu übertragen. Dies reduziert den administrativen Aufwand in einem Bereich, der vom Grossen Rat nicht wesentlich beeinflusst werden kann. Auch in anderen Bereichen ohne Entscheidungsspielraum sind die Finanzkompetenzen dem Regierungsrat übertragen (vgl. Art. 48 Abs. 1 und 2 FLG). Die Informationsrechte des Grossen Rats und der Öffentlichkeit bleiben mit den Vorgaben gemäss Artikel 25 Absatz 2 Satz 2 gewahrt. Er sieht vor, dass die zuständige Kommission des Grossen Rats (Sicherheitskommission) in geeigneter Weise periodisch zu informieren ist. So wird sichergestellt, dass der Grosse Rat seine parlamentarische Aufsichtsfunktion im Nothilfebereich wahrnehmen kann und ein regelmässiger Austausch zwischen der zuständigen Kommission und der POM stattfindet. Gleich soll mit den Kosten für die Sicherheit bei Unterbringungen gemäss Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a EG AIG und AsylG verfahren werden.

Demgegenüber besteht bei der Gewährung von Nothilfeleistungen an Personen mit besonderen Bedürfnissen gemäss Artikel 16 EG AIG und AsylG ein Entscheidungsspielraum über die Art und Weise der Leistungserbringung, auch wenn Artikel 17 EG AIG und AsylG auch in diesem Bereich kostengünstige Lösungen vorschreibt. Die Finanzierung von Nothilfeleistungen gemäss Artikel 16 EG AIG und AsylG richtet sich daher nach den Artikeln 42 und 43 SAFG, weshalb auf die Ausführungen zu diesen Bestimmungen verwiesen werden kann.

Artikel 26 (Rückerstattung)

Nach Artikel 40 SHG sind Personen, die wirtschaftliche Hilfe bezogen haben, zu deren Rückerstattung verpflichtet, sobald sich ihre wirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich verbessert haben. Dieser Grundsatz aus dem ordentlichen Sozialhilferecht soll auch im Nothilferecht Geltung haben. Insofern rechtfertigt sich hier eine entsprechende Referenz auf die Bestimmungen des SHG. Da es sich bei den Nothilfe beziehenden Personen nach diesem Gesetz um ausreisepflichtige Personen handelt, ist die praktische Anwendungsmöglichkeit sehr eingeschränkt.

Kapitel 4 Förderung der freiwilligen Ausreise und Rückkehrhilfe

Artikel 27

Dieser Artikel übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 7 EG AuG und AsylG und ergänzt die bisherige Norm wo nötig.

Absatz 1 bezieht sich auf die Rückkehrförderung von rechtskräftig weggewiesenen Personen mit abgelaufener Ausreisefrist, also von ausreisepflichtigen Personen. Für diese Zielgruppe besteht eine bundesgesetzliche Pflicht zur Rückkehrförderung. Der Bund subventioniert zudem die pflichtgemässe Ausreise von weggewiesenen Asylsuchenden. Diese Bestimmung stellt sicher, dass die zuständige Stelle der POM einerseits Informations- und Beratungsangebote bereitstellt, andererseits, dass für jene ausreisepflichtigen Personen Leistungsangebote bereitgestellt werden können, die die Voraussetzung für die Subventionierung des Bundes nicht erfüllen. Ein Beispiel dafür ist der Kredit Rückkehr- und Perspektivenberatung zu Gunsten des Schweizerischen Roten Kreuzes, mit welchem primär ausreisepflichtige Personen, die sich im Strafvollzug befinden, zur pflichtgemässen Ausreise nach Verbüßung der Strafe motiviert werden (vgl. RRB 890/2017⁵¹).

Absatz 2 stellt sicher, dass dieses Angebot auch für ausländische Personen anwendbar ist, die noch keine rechtskräftige Ausreisepflicht haben, sondern aus einer anderen Motivation in ihren Herkunftsstaat zurückreisen möchten, die selbständige Rückkehr jedoch an den fehlenden finanziellen Mitteln scheitert. Aus diesem Grund werden diese Personen als ausreisewillig bezeichnet. Häufig sind solche Personen ohnehin auf staatliche Unterstützung angewiesen - volkswirtschaftlich kommt hier eine mit finanziellen Beiträgen geförderte Rückkehr in der Regel günstiger zu stehen, als der weitergehende Aufenthalt in der Schweiz.

Absatz 3 ermöglicht die Übertragung dieser Aufgabe an eine öffentliche oder private Trägerschaft. Die Rückkehrförderung für ausreisepflichtige Personen nach Absatz 1 leistet 2018 die Rückkehrberatungsstelle der Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF). Die entsprechenden Kosten sind vollumfänglich aus Bundessubventionen gedeckt. Die Rückkehrförderung für ausreisewillige Personen nach Absatz 2, bzw. für Personen, die die vom Bund subventionierten Anforderungen für eine Rückkehrförderung nicht erfüllen, leistet im Jahr 2018 das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) mit dem erwähnten kantonalen Kredit.

Die Ausgabenkompetenzen richten sich nach den allgemeinen Grundsätzen der KV und des FLG.

Kapitel 5 Anordnung der Ausschaffung und Zwangsmassnahmen

Artikel 28 und 29

Diese Artikel übernehmen vollumfänglich den Gehalt der bisherigen Artikel 10 und 11 EG AuG und AsylG. Es geht dabei allein um die verfahrensmässige Anordnung, nicht um Vollstreckungshandlungen.

Artikel 30 (Rechtsschutz)

Dieser Artikel übernimmt vollumfänglich den Gehalt des bisherigen Artikel 12 EG AuG und AsylG. Änderungen sind nicht angezeigt.

Kapitel 6 Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts

Artikel 31 bis 35

Am 23. Januar 2018 hat der Grosse Rat das Gesetz über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG) verabschiedet. Mit einer indirekten Änderung hat er dabei das Kapitel betreffend Vollzug der freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts im EG AuG und

⁵¹ Vgl. die dazugehörigen Unterlagen des Regierungsrates unter <https://bit.ly/2JaRuclm>

AsylG revidiert. Die Artikel unter dem Kapitel 6 „Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts“ übernehmen den jeweiligen Gehalt der Artikel des JVG unverändert. Es kann auf die Ausführungen im Vortrag zum JVG verwiesen werden.⁵²

Ergänzend ist festzuhalten, dass schulpflichtige Kinder im Rahmen des Vollzugs freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen einen Anspruch auf Schulbildung bzw. Unterricht haben.

Kapitel 7 Datenschutz

Artikel 36 (Bearbeitung von Personendaten)

Die für die Gewährung der Nothilfe zuständige Stelle der POM bearbeitet im Wesentlichen besonders schützenswerte Personendaten von Personen, die unter den Geltungsbereich des EG AIG und AsylG fallen: Die Eckdaten zum Asylverfahren, Angaben über den Bezug von Sozial- oder Nothilfe, Daten über die Gesundheit und über Strafverfahren der betreuten Personen.

Daher wird im EG AIG und AsylG eine im Verhältnis zum KDSG spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für die Bearbeitung von Personendaten geschaffen.

Die Datenbearbeitung ist neben dem gesetzlichen Auftrag für die Gewährung der Nothilfe auch für gesetzliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Finanzplanung, der Buchhaltung zwischen auftraggebenden kantonalen Stellen und auftragnehmenden Trägerschaften, des Controllings und der Statistik von grundlegender Bedeutung.

Artikel 37 (Datenbekanntgabe)

Absatz 1: Ergänzend zu Artikel 36 mit der Bearbeitung von Personendaten entsteht hier die gegenüber dem KDSG spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für die Datenbekanntgabe unter den entsprechenden Behörden und beauftragten Trägerschaften zur Erfüllung des jeweiligen gesetzlichen Auftrages.

Absatz 2 verweist in deklaratorischer Weise für die übrigen Bekanntgaben von Personendaten auf das Bundesrecht (z.B. AIG) sowie auf das KDSG. Selbstverständlich bleiben auch andere spezialgesetzliche Bestimmungen vorbehalten.

Artikel 38 (Schweigepflicht, Mitteilungen an Dritte und Auskunftspflichten)

Hier handelt es sich um eine vollständige Übernahme des Gehalts des bisherigen Artikel 8a EG AuG und AsylG mit einer Referenz auf die Bestimmungen des SHG über die Schweigepflicht, Mitteilungen an Dritte und Auskunftspflichten.

Artikel 39 (Datenbearbeitungssysteme)

Die zuständige Stelle der GEF betreibt nach Artikel 48 SAFG gemeinsam mit der zuständigen Stelle der POM das zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und das zur Führung der Geschäftskontrolle notwendige Datenbearbeitungssystem, auf dem die Personendaten, einschliesslich der besonders schützenswerten Personendaten, bearbeitet werden.

Absatz 1 legt fest, dass Personendaten über die Gewährung der Nothilfe und der Rückkehrhilfe in demselben, gemeinsam betriebenen Datenbearbeitungssystem bearbeitet werden.

Absatz 2: Für den Betrieb, die elektronische Zugriffsrechte, die Verantwortlichkeiten und den Datenschutz sind die Bestimmungen des SAFG sowie diejenigen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz anwendbar.

Absatz 3: Der Bund betreibt für den Vollzug des AIG und des AsylG das Datenbearbeitungssystem „Zentrales Migrationssystem, ZEMIS“. Dieses Datenbearbeitungssystem stützt sich

⁵² Vgl. die dazugehörigen Unterlagen des Grossen Rates unter <https://bit.ly/2K01arv>

auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich.⁵³

Kapitel 8 Verfahren und Rechtsschutz

Artikel 40

Das EG AIG und AsylG enthält an verschiedenen Stellen spezialgesetzliche verfahrensrechtliche Bestimmungen:

- Soweit die zuständige Stelle der POM die Gewährung der Nothilfe an eine öffentliche oder private Trägerschaft überträgt, handelt diese als Behörde. Beschwerden gegen deren Entscheide sind an die POM zu richten (vgl. Art. 11 Abs. 2 EG AIG und AsylG).
- Beschwerden gegen die Anordnung von freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sind gemäss Artikel 30 Absatz 1 EG AIG und AsylG an das kantonale Zwangsmassnahmengericht zu richten. Dieser Artikel sieht auch eine kürzere Beschwerdefrist vor und insbesondere haben diese Beschwerden von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung.
- Gegen Verfügungen der Leitung der Einrichtung für den Vollzug freiheitsentziehender Massnahmen des Ausländerrechts können die Eingewiesenen gemäss Artikel 34 Absatz 1 EG AIG und AsylG Beschwerde bei der POM führen. Diese Beschwerden haben von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung.
- Soweit die zuständige Stelle der POM die Verfügungskompetenz zum Vollzug des AIG an eine kommunale Migrationsbehörde delegiert hat, sind Beschwerden gegen deren Verfügungen an die POM zu richten (Art. 42 Abs. 3 EG AIG und AsylG).

Neben diesen spezialgesetzlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen wird in Artikel 40 allgemein auf das VRPG als anwendbares Verfahrensrecht verwiesen. Zusätzlich wird von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung bei Umplatzierungen von Personen aus besonderen Unterbringungen gemäss Artikel 16 Absatz 1 EG AIG und AsylG in Unterkünfte gemäss Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a EG AIG und AsylG entzogen. Solche Umplatzierungen können dann angezeigt sein, wenn Voraussetzungen gemäss Artikel 16 Absatz 1 EG AIG und AsylG ganz oder teilweise weggefallen sind. Es besteht ein öffentliches Interesse, die Rechtsfolgen gemäss Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AsylG möglichst konsequent umzusetzen und die Kantonsfinanzen von nicht durch Bundespauschalen gedeckten Ausgaben im Asylbereich zu entlasten. Aus wichtigen Gründen kann im Einzelfall die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt werden (vgl. Art. 68 Abs. 4 VRPG).

Kapitel 9 Ausführungsbestimmungen

Artikel 41

Artikel 41 beinhaltet die übliche und an sich deklaratorische Kompetenz des Regierungsrats, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Einer gesetzlichen Kompetenzdelegationsmöglichkeit an die Fachdirektion, wie sie das bisherige Recht vorgesehen hatte, bedarf es nicht mehr.

⁵³ Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51)

Kapitel 10 Übergangsbestimmungen

Abschnitt 10.1 Vollzug des AIG

Artikel 42 (Verfügungskompetenz)

Absatz 1: Schon das bisherige Recht hat dem Regierungsrat die Möglichkeit eingeräumt, die Verfügungskompetenz beim Vollzug des AuG ganz oder teilweise den Gemeinden zu übertragen (bisheriger Art. 2 Abs. 3 EG AuG und AsylG). In der Folge hatte der Regierungsrat den zuständigen Migrationsbehörden der Städte Bern, Biel und Thun die Kompetenz übertragen, selbständig über die ausländerrechtliche Regelung von ausländischen Personen mit Wohnsitz in ihrer Gemeinde zu entscheiden (bisheriger Art. 2 Abs. 1 EV AuG und AsylG). Die Kompetenz erstreckt sich gemäss Artikel 28 Absatz 2 EG AIG und AsylG auch auf die Anordnung freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Die Ausnahmeregelung für die drei Städte ist historisch begründet. Zu Problemen hat die Aufgabenübertragung bislang nicht geführt. Entsprechend beabsichtigt der Regierungsrat, den drei Städten die Kompetenz weiterhin zu übertragen. Mit der Verschiebung der Aufgabenübertragung in das Übergangsrecht kann indes sichergestellt werden, dass die Aufgaben im Bereich des AIG nicht an weitere Gemeinden übertragen werden können. Der Regierungsrat ist mit anderen Worten bereit, den status quo zu erhalten, nicht jedoch darüber hinaus zu gehen. Neu werden Bedingungen für die Aufgabenübertragung sowie die Weisungs- und Aufsichtsrechte klarer formuliert (Art. 44 EG AIG und AsylG).

Absatz 2: Die Übertragung der ausländerrechtlichen Kompetenzen an eine der drei städtischen Migrationsbehörden von Bern, Biel und Thun ist eine dispositive Bestimmung. Auf die Kompetenzübertragung besteht kein Rechtsanspruch. Sie ist historisch begründet und vom Kanton in der Vergangenheit nicht entschädigt worden. Das soll auch in Zukunft eine der Rahmenbedingungen sein.

Absatz 3 übernimmt den Instanzenzug für Verfügungen der städtischen Migrationsbehörden des bisherigen Artikel 2 Absatz 3 Satz 2 EG AuG und AsylG. Erste Beschwerdeinstanz ist demnach weiterhin die POM. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem VRPG.

Artikel 43 (Weitere Befugnisse)

Absatz 1: Die Städte Bern und Biel haben am 31. Dezember 2007 über ein kommunales Polizeikorps verfügt. Sie haben schon bisher strafrechtliche Einvernahmen insbesondere für ausländerrechtliche Straftatbestände durchgeführt und dafür auch Vorladungen erlassen. Weiter haben sie Anzeige an die Staatsanwaltschaft erstattet. Am 1. Januar 2011 trat die Schweizerische Strafprozessordnung⁵⁴ in Kraft. Um den rechtlichen Anforderungen besser Rechnung zu tragen, wird den Städten Bern und Biel neu formell die Kompetenz übertragen, zum Vollzug des AIG und in Koordination mit der Kantonspolizei Einvernahmen nach Artikel 142 Absatz 2 StPO durchzuführen und polizeiliche Vorladungen nach Artikel 206 StPO zu erlassen. Den unterschiedlichen Anforderungen der anwendbaren Verfahrensbestimmungen ist angemessen Rechnung zu tragen. Namentlich im Konflikt um die verwaltungsrechtliche Mitwirkungspflicht und das strafprozessuale Aussageverweigerungsrecht (vgl. THOMAS SCHAAD, Verhältnis zwischen der ausländerrechtlichen Mitwirkungspflicht und den strafprozessualen Verweigerungsrechten, in: Jusletter 20. März 2017). Eine Anzeigeerstattung an die Staatsanwaltschaft ist überdies auch ohne besondere gesetzliche Regelung möglich. Absatz 1 sieht zudem vor, dass die Städte Bern und Biel ihre Tätigkeiten mit der Kantonspolizei koordinieren.

Absatz 2: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Städte Bern und Biel, die Massnahmen gemäss Absatz 1 vollziehen, müssen über eine polizeiliche oder eine dieser gleichwertigen Ausbildung verfügen. Sie sind der zuständigen Stelle der POM zu melden. Bei der letzten Vorgabe handelt es sich um eine aufsichtsrechtliche Bestimmung.

⁵⁴ Strafprozessordnung; StPO; SR 312.0

Da das Personal der städtischen Migrationsbehörden nicht dem kantonalen Personalgesetz⁵⁵ untersteht, richtet sich die Haftung für Handlungen der städtischen Migrationsbehörden nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes⁵⁶.

Artikel 44 (Aufsicht)

Da es sich bei den Bestimmungen gemäss Artikel 42 und 43 um Aufgabenübertragungen an (einzelne) Gemeinden handelt, ist auch hier die Aufsicht zu regeln, was mit einem Verweis auf Artikel 5 EG AIG und AsylG erfolgt.

Abschnitt 10.2 Gewährung der Nothilfe

Artikel 45 (Überprüfung besonderer Unterbringungen)

Die Norm schafft eine verbindliche Zeitvorgabe, innert welcher bestehende besondere Unterbringungen durch die zuständige Stelle der POM überprüft werden sollen und schafft für die betroffenen Personen ein massvolles Übergangsregime. Auch übergangsrechtlich wird die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 40).

Artikel 46 (Leistungsverträge)

Um einen geordneten Übergang vom alten zum neuen Recht zu gewährleisten und um die berechtigten Interessen der Vertragspartnerinnen und Vertragspartner zu wahren, sollen die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts bestehenden Leistungsverträge bis zum vertraglich vereinbarten Zeitpunkt laufen. Das schliesst eine vertragskonforme frühzeitige Kündigung des Vertrags natürlich nicht aus.

Artikel 47 (Ausgleich der Lastenverschiebung)

Die Nettokosten der Nothilfe werden heute vollständig vom Kanton getragen. In Zukunft sollen die Nettokosten der sachverwandten Bereiche der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe sowie Nothilfe möglichst gleich finanziert werden (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 41 SAFG).

Entsprechend sollen künftig auch die Nettokosten der Nothilfe dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» (Art. 25 FILAG) zugeführt werden. Die Nettokosten aus der Nothilfe belaufen sich gemäss aktuellen Modellrechnungen auf zwei Millionen Franken, dies nach voller Entfaltung der Massnahmen durch die Umsetzung der neuen Asylstrategie auf Seiten Bund und Kanton. Berechnet sind diese mit einem Bestand von durchschnittlich 360 Nothilfebeziehenden. Wenn die Nettokosten aus der Nothilfe neu in den «Lastenausgleich Sozialhilfe» einfliessen, wird sich daraus eine Entlastung des Kantons von einer Million Franken ergeben, welche im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» zugunsten der Gemeinden zu berücksichtigen ist.

In den zwei Millionen Franken sind die Übergangskosten und die Mehrkosten durch den aktuell höheren Bestand von Nothilfebeziehenden nicht berücksichtigt. Diese sind nur vorübergehender Art. Der Kanton hat bereits Massnahmen in die Wege geleitet, um Kostensenkungen in der Nothilfe zu erreichen, namentlich die Etablierung von kantonalen Rückkehrzentren. Damit soll insbesondere der Bestand an Langzeitbezügern in der Nothilfe reduziert werden.

Kapitel 11 Schlussbestimmungen

Die Artikel 48 bis 50 beinhalten die notwendigen Schlussbestimmungen. Eine geringfügige indirekte Änderung erfährt das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)⁵⁷.

Indirekte Änderung des Volksschulgesetzes

⁵⁵ Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01)

⁵⁶ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

⁵⁷ Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1)

Artikel 17a (Klassen im Asyl- und Flüchtlingsbereich)

Die Revision der Asylgesetzgebung des Bundes und damit einhergehend das beschleunigte Asylverfahren führen zu Veränderungen bei der Schulung der Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Bis anhin halten sich Familien mit schulpflichtigen Kindern in den vom Bund geführten Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) nicht mehr als einige Tage oder Wochen auf. Danach werden sie an die Kantone überwiesen. Im Rahmen der neuen Asylverfahren werden sich die Asylsuchenden künftig bis zu 140 Tage in den Zentren des Bundes (Bundesasylzentren; BAZ) aufhalten. Schulpflichtige Kinder werden dort den obligatorischen Grundschulunterricht besuchen. Nach Artikel 62 der Bundesverfassung⁵⁸ sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Basierend auf dieser verfassungsrechtlichen Zuständigkeit und aufgrund der längeren Aufenthaltsdauer in den neuen Zentren des Bundes wurde in Artikel 80 Asylgesetz⁵⁹ präzisiert, dass der Standortkanton den Grundschulunterricht für asylsuchende Personen im schulpflichtigen Alter, die sich in einem Zentrum des Bundes aufhalten, organisiert.

Gemäss Artikel 7 des Volksschulgesetzes⁶⁰ besucht grundsätzlich jedes Kind die öffentliche Volksschule an seinem Aufenthaltsort. Das bedeutet, dass Kinder, die in einem Zentrum des Bundes untergebracht sind, grundsätzlich in der Standortgemeinde in der Regelschule beschult werden müssten. Unter anderem aufgrund der relativ kurzen Aufenthaltsdauer in den Zentren des Bundes, dem häufigen Wechsel der anwesenden Kinder, der stark variierenden Anzahl der Kinder und der durchmischten Altersstruktur kann eine Integration in eine Regelklasse für die Aufenthaltsortsgemeinde schwierig sein. Diese Problematik stellt sich nicht nur in den Zentren des Bundes, sondern überdies auch bei dem durch den Kanton Bern geführten Rückkehrzentrum (voraussichtlich im ehemaligen Jugendheim Prêles). Im kantonalen Rückkehrzentrum werden Personen untergebracht, die gestützt auf das Asylgesetz nur noch Anrecht auf Nothilfe haben. In der Regel handelt es sich um abgewiesene Asylbewerber mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid und abgelaufener Ausreisefrist sowie um Personen, die ein ausserordentliches Rechtsverfahren abwarten müssen. Auch in diesem Zentrum werden sich Kinder im schulpflichtigen Alter aufhalten.

Mit der bisherigen Volksschulgesetzgebung kann der neue Regelungsbedarf bei der Schulung von Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereichs nicht mehr abgedeckt werden, weshalb Artikel 17a VSG indirekt geändert werden soll.

Absatz 1 regelte bisher das Führen von Rückkehrklassen durch die Gemeinde. Durch das neue, beschleunigte Asylverfahren werden die Asylsuchenden künftig bis zu 140 Tagen in den Zentren des Bundes, oder wenn zusätzliche Abklärungen nötig sind, in den kantonalen Kollektivunterkünften untergebracht. Während des hängigen Verfahrens müssen die Asylsuchenden geschult werden, weshalb der bisherige Absatz 1 eine Erweiterung erfährt, indem die Gemeinden, mit der Bewilligung der Erziehungsdirektion, nicht nur Rückkehrklassen, sondern zusätzliche Klassen – wie zum Beispiel eine Empfangsklasse – führen können. Mit «anderen schulischen Massnahmen» sind insbesondere die bestehenden Regionalen Intensivkurse PLUS (RIK+) gemeint, in denen im späten volksschulpflichtigen Alter zugewanderte Jugendliche ohne Kenntnisse der Unterrichtssprache für den Übertritt in die Sekundarstufe I bzw. in das berufsvorbereitende Schuljahr (BVS) vorbereitet werden. Für die Schulung in einer zusätzlichen Klasse – statt der Integration in eine Regelklasse der lokalen Volksschule – müssen wichtige Gründe vorliegen. Diese können darin bestehen, dass durch die kurze Aufenthaltsdauer der Kinder in den Zentren ein häufiger Wechsel entsteht. Das kann die Regelklassen in ihrer Beständigkeit belasten und sowohl für Lehrkräfte als auch für die Kinder extrem fordernd sein. Es ist auch zu bedenken, dass Kinder in den erwähnten Zentren gegebenenfalls ein we-

⁵⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁵⁹ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

⁶⁰ Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)

niger ausgeprägtes Bedürfnis nach Integration in der momentanen Aufenthaltsgemeinde haben. Zudem kann es an den für eine gelungene Integration nötigen sprachlichen Kenntnissen fehlen.

Absatz 3: Falls eine Standortgemeinde eines Zentrums des Bundes oder einer kantonalen Nothilfeunterkunft (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. a EG AIG und AsylG) nicht in der Lage ist, die sich dort aufhaltenden Kinder zu unterrichten, soll der Kanton die Klassen führen können. Bei den Nothilfeunterkünften handelt es sich um die sogenannten Rückkehrzentren. Die Gemeinden sollen mit dieser Regelung von der Organisation und Durchführung des Volksschulunterrichts – und somit auch von der Anstellung der Lehrkräfte – entlastet werden können. Die Gemeinden müssen hierzu ein begründetes Gesuch stellen. Im Gesuch hat die Gemeinde darzulegen, inwiefern es für ihre Schule eine unverhältnismässige Belastung darstellt, die Beschulung der sich in den Zentren des Bundes und in den kantonalen Rückkehrzentren aufhaltenden Kindern zu organisieren und führen.

Der Kanton wird den Schulunterricht nach Bedarf in den Räumlichkeiten der erwähnten Zentren durchführen. Aufgrund dessen und der begrenzten Aufenthaltsdauer der Kinder ist eine schulische Integration in die Regelklassen der lokalen Volksschule nicht angedacht. Sollten sich ausnahmsweise schulpflichtige Kinder länger als ein Jahr in einem kantonalen Rückkehrzentrum (Kollektivunterkunft) aufhalten, ist dennoch eine Integration in die örtliche Volksschule zu prüfen.

Der Kanton kann auch Dritte (geeignete Organisationen oder Institutionen) mit der Führung der Klassen beauftragen. Die Aufsicht obliegt jedoch in jedem Fall den zuständigen Schulinspektoren.

Für die Sicherstellung des Volksschulunterrichts für schulpflichtige Kinder in Kollektivunterkünften gemäss Artikel 36 SAFG sowie in individuellen Unterkünften gemäss Artikel 37 SAFG sind weiterhin die Standortgemeinden zuständig.

Absatz 4 ermöglicht dem Regierungsrat aufgrund der besonderen Situation der Kinder in den zusätzlichen Klassen im Asyl- und Flüchtlingsbereich angemessene Abweichungen von den Regelungen der Volksschulgesetzgebung vorzunehmen. Dies, insbesondere betreffend den Lehrplan, die Beurteilung, das Schuljahr und die Schulzeit (Beginn des Schuljahres und Anzahl Schulwochen), die Unterrichtssprache, der obligatorische und fakultative Unterricht und die Stufengliederung (gemäss Artikel 3 VSG). Es handelt sich hierbei um eine nicht abschliessende Aufzählung.

Absatz 5: Die Regelung der Finanzierung der zusätzlichen Klassen und der anderen schulischen Massnahmen entspricht jener bei der kantonalen Schule französischer Sprache (Art. 49l Abs. 1 und 2 VSG). Die Lehrergehaltskosten werden direkt dem Lastenausgleich Lehrergehälter zugeführt und vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden getragen. Diese Regelung gilt sowohl für Klassen nach Absatz 1 als auch nach Absatz 3. Die Standortgemeinden der Zentren des Bundes wie auch der kantonalen Unterkünfte werden somit von den Kosten für die Schulung von Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich entlastet. Gemäss Artikel 80 Absatz 4 AsylG kann der Bund für die Durchführung des Grundschulunterrichts Beiträge ausrichten. Die Beiträge werden ausschliesslich für Asylsuchende, welche sich in Bundesasylzentren aufhalten, geleistet. Für die Finanzierung der Beschulung der bereits dem Kanton Bern zugewiesenen Asylsuchenden ist der Kanton wie bis anhin selbst zuständig. Den Lehrergehaltskosten werden allfällige Beiträge des Bundes in Abzug gebracht. Die übrigen Kosten, wie Betriebs- und Infrastrukturkosten werden vom Kanton alleine übernommen.

Artikel 74 (Vollzug)

Absatz 2 wird ergänzt mit dem Artikel 17a Absatz 4. Der Regierungsrat kann somit in der Verordnung seine Befugnisse im Rahmen der Empfangs- und Rückkehrklassen ganz oder teilweise der Erziehungsdirektion übertragen.

Das EG AIG und AsylG und das SAFG müssen sodann zeitgleich in Kraft treten, da sie in verschiedener Hinsicht eng miteinander zusammenhängen. Der Regierungsrat wird entsprechend beauftragt, die nötige Koordination sicherzustellen (vgl. auch Ausführungen zu Art. 69 SAFG).

5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Hauptakteure bei der Umsetzung der Neuerungen sind die fünf regionalen Partner, welche im Auftrag der GEF einen Grossteil der Aufgaben in der Sozialhilfe und Integrationsförderung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs übernehmen. Diese Aufgaben werden heute von diversen Akteuren wahrgenommen: Asylsozialhilfestellen im Auftrag der POM, Flüchtlingssozialdienste sowie Anbieter von Integrationsmassnahmen im Auftrag der GEF. Neu sollen diese Aufgaben von den sogenannten regionalen Partnern übernommen werden, die jeweils die Gesamtverantwortung für eine Region tragen. Parallel dazu soll auch das Integrationsmodell angepasst werden, dies auch in Anlehnung an die Vorgaben des Bundes, die voraussichtlich ab Mitte 2019 gelten werden.⁶¹ Um diese tiefgreifenden Veränderungen umsetzen zu können, sollen die Aufgaben der regionalen Partner durch eine Ausschreibung gemäss den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts vergeben werden.

Diese Ausschreibung kann auf der Basis des geltenden Rechts durchgeführt werden, weil POM und GEF mit dem geltenden EG AuG und AsylG bzw. mit dem SHG die nötigen Kompetenzen bereits heute haben. Allerdings ist vorgesehen, dass die regionalen Partner den Betrieb erst Mitte 2020 aufnehmen und somit auf der Basis des vorliegenden Gesetzes arbeiten werden.

Die Ausschreibung wurde im 4. Quartal 2018 durchgeführt, so dass etwa im ersten Semester 2019 der Zuschlag erteilt werden kann. Somit sollte – unter dem Vorbehalt eventueller Verzögerungen, etwa durch Beschwerden – dann klar sein, wer die fünf regionalen Partner sein werden. Sie werden in diesem Fall mindestens ein Jahr Zeit haben, um sich auf- bzw. umzubauen und die Betriebsaufnahme per Mitte 2020 vorzubereiten. Danach wird eine Übergangszeit notwendig sein, um das bisherige in das neue System zu überführen (vgl. dazu die vorgesehenen Übergangsbestimmungen).

Die Neuerungen des SAFG sollen namentlich die Arbeitsintegration von Asylsuchenden, Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen deutlich verbessern. Die Wirkung der Massnahmen wird einerseits über ein systematisches Controlling überprüft, dazu wird das neu zu implementierende IT-System das zentrale Werkzeug sein. Auf der anderen Seite wird die GEF die Auftragserledigung durch die regionalen Partner eng begleiten, dies besonders in der Aufbauphase.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Das SAFG sowie das EG AIG und AsylG leisten einen bedeutenden Beitrag, um eine Massnahme des Ziels 8 der Richtlinien der Regierungspolitik „Sicherheit gewährleisten“ zu verwirklichen. Betreffend Asylwesen halten die Richtlinien fest, dass der Kanton im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Asylwesens auf Bundesebene seine Strukturen optimiert.

7. Finanzielle Auswirkungen

In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen ist einleitend zu bemerken, dass die Asyl- und Flüchtlingszahlen jährlich stark schwanken und damit auch die notwendigen Finanzmittel für die anfallenden Aufgaben volatil sind. Zudem gehen mit der Umsetzung der Asylgesetzrevision per 1.3.2019 umfangreiche Anpassungen im schweizerischen Asylwesen einher, die in Budget 2019 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2020 bis 2022 einfließen.

⁶¹ Prozess „Integrationsagenda“: Der Bund stellt den Kantonen mehr Mittel für die Integrationsförderung zur Verfügung, verlangt aber dafür, dass sich die Kantone an einen definierten Prozess halten

Die Auswirkungen des SAFG sind von der Umsetzung der Asylgesetzrevision auf Bundesebene getrennt zu betrachten. Die jüngst beschlossenen Anpassungen am Abgeltungssystem des Bundes (Erhöhung der Integrationspauschale, höhere Beiträge für unbegleitete Minderjährige) werden die Gesamtrechnung im Asyl- und Flüchtlingsbereich für den Kanton verbessern. Schliesslich sind auch die vorgesehenen Kürzungen der Sozialhilfen der laufenden Revision des SHG, die eine Minderung der Nettokosten bei der Sozialhilfe für Flüchtlinge zur Folge hätten, nicht dem SAFG anzurechnen.

Zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen wurden in der Detailkonzeption umfassende Modellrechnungen vorgenommen, ausgehend von der Annahme von dauerhaft 24'000 Asylgesuchen jährlich.⁶² Bei den getroffenen Annahmen wird unter sonst gleichen Umständen von Kostenminderungen in der Sozialhilfe von rund 3 Mio. CHF jährlich ausgegangen, die durch die Verknüpfung des Übergangs von Kollektivunterkünften in individuelle Unterkünfte an den Integrationsstand und die damit verbundene längere Unterbringung in Kollektivunterkünften resultieren. In der Integrationsförderung werden bei gleicher Integrationsleistung durch die Zusammenführung der operativen Verantwortung bei den regionalen Partnern Effizienzgewinne von rund 2 Mio. CHF jährlich veranschlagt. Die im Detailkonzept ausgewiesenen Kostenminderungen in Nothilfe und Wegweisungsvollzug von rund 2 Mio. CHF jährlich werden unabhängig vom SAFG bereits mit der Umsetzung der Asylgesetzrevision per 2019 realisiert werden.

In einer längerfristigen Perspektive schlägt insbesondere eine Kostendämpfung bei der Entwicklung der Sozialhilfekosten zu Buche, die durch eine erhöhte Erwerbsquote infolge der verbesserten Abläufe und Massnahmen im Asylbereich entstehen. Wird eine Erhöhung der Erwerbsquote um 5%-Punkte erreicht, wird pro Jahrgang mit einer um 0.8 bis 0.9 Mio. CHF geringeren Kostensteigerung in der Sozialhilfe gerechnet. Aufgrund der kumulativ wirkenden Kostendämpfung summieren sich die Kostenminderungen im Zeitverlauf stark.

Die Umsetzung der „Integrationsagenda Schweiz“ wird finanzielle Auswirkungen haben (vgl. die Ausführungen zu den Ziffern 1.2 und 1.5). Der Handlungsspielraum wird vergrössert und es wird mit grösster Wahrscheinlichkeit zu einer Reduktion der Nettokosten für den Kanton Bern kommen, weil die Beiträge des Bundes für die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ab Mai 2019 deutlich erhöht werden. Da die Diskussion über die Aufteilung dieser zusätzlich verfügbaren Mittel kantonsintern noch geführt werden muss, sind derzeit noch keine genaueren Angaben möglich.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Mit dem Inkrafttreten des SAFG wechseln Zuständigkeiten im Asyl- und Flüchtlingsbereich von der POM zur GEF. Damit ist auch ein Transfer von voraussichtlich rund 10 Stellen (1000 Stellenprozente) verbunden. Dabei geht es um Funktionen im Backoffice oder Schalterbetrieb sowie auch um Fachfunktionen in den Bereichen Unterbringung, Krankenversicherung oder Controlling. Ein Teil der Aufgabengebiete wird praktisch unverändert bleiben, bei anderen Stellen werden die Stellenbeschreibungen angepasst. Das Grundprinzip ist dabei, dass funktionierende Prozesse und Abläufe nach Möglichkeit unverändert übernommen werden sollen.

Die Veränderung wird insofern „abgefedert“, als das MIP sowie die zuständige Organisationseinheit der GEF bereits ab Herbst 2019 an einem gemeinsamen Standort an der Ostermundigenstrasse 99a in Bern arbeiten werden. Dieser Entscheid wurde explizit im Hinblick auf die anstehenden Neuerungen gefällt, weil das MIP den bisherigen Standort an der Eigerstrasse 73 in Bern im Jahr 2019 verlassen muss. Da in Zukunft sowohl das MIP als auch die zuständige Organisationseinheit der GEF je einen Kundenshalter brauchen werden, bietet sich ein

⁶² Vgl. Detailkonzeption, insbesondere Kapitel 4 «Gesamtübersicht Auswirkungen der Neustrukturierung». Die Modellrechnungen in der Detailkonzeption wurden durchgeführt, bevor die neuen Pauschalabgeltungen für unbegleitete Minderjährige und Nothilfebeziehende sowie die Erhöhung der Integrationspauschale beschlossen wurden. Die finanziellen Auswirkungen durch das SAFG werden in der Grössenordnung und der Richtung weiterhin erwartet.

gemeinsamer Standort an. Daneben wird auch in Zukunft eine Reihe von Schnittstellen zwischen den beiden Organisationseinheiten bestehen bleiben.

Durch den Stellentransfer wird die GEF bzw. das Sozialamt neu organisiert. Die neue Organisation der GEF bzw. des Sozialamtes ist derzeit noch in Planung. Die verschiedenen Lösungsoptionen sind aber nicht direkt vom SAFG tangiert, denn dieses weist die Zuständigkeit jeweils der „zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion“ zu.

Weitere Auswirkungen auf die räumliche Infrastruktur sind nicht zu erwarten: Die Kollektivunterkünfte, welche den regionalen Partnern zur Verfügung gestellt werden, werden abgesehen von wenigen Ausnahmen von Privaten oder von Gemeinden vermietet. Bei denjenigen Unterkünften, die im Besitz des Kantons sind, sind abgesehen vom laufenden Unterhalt keine Massnahmen vorgesehen.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Der vom SAFG betroffene Aufgabenbereich liegt bereits heute in kantonaler Zuständigkeit, womit grundsätzlich keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten sind. Vorgeesehen ist hingegen eine stärkere Rolle der Gemeinden im Bereich der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe, durch die finanzielle Beteiligung der Gemeinden im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs. In einer längerfristigen Perspektive profitieren die Gemeinden von den zusätzlichen Integrationsanstrengungen in Form eines geringeren Anstiegs an Sozialhilfebeziehenden aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich und entsprechend geringerem Anstieg der Sozialhilfekosten.

Im Weiteren werden aus Sicht der Gemeinden die Anzahl der Ansprechpartner bei der Verwaltung (neu Asyl- und Flüchtlingswesen bei GEF) und der Leistungserbringer (ein Partner pro Region) reduziert. Der stärkere Einbezug der Gemeinden in die Standortplanung (3-Stufen-Modell) wurde bereits mit einer Revision des EG AuG und AsylG 2017 realisiert. Die gewohnte Zusammenarbeit unter Einbezug der Regierungsstatthalterämter im Rahmen der regionalen runden Tische wird weitergeführt.

Durch die Zuführung aller Nettokosten (Sozialhilfe, Integration und Nothilfe) zum „Lastenausgleich Sozialhilfe“ steigt die Lastenverschiebung auf 4 Mio. CHF an.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Detailkonzeption konstatiert eine wichtige Rolle der Wirtschaft im Integrationsbereich. Durch die Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen sollen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene verstärkt in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert werden. Dadurch können hohe Sozial- und Sozialhilfekosten vermieden werden.

11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

11.1 Gesamtbeurteilung der Vorlage

Der Regierungsrat hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion sowie die Polizei- und Militärdirektion am 20. Juni 2018 ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren betreffend das Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) sowie das Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) einzuleiten. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 27. Juni bis zum 27. September 2018. Von den 97 eingeladenen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten haben sich 56 vernehmen lassen, wovon 2 auf inhaltliche Hinweise verzichtet haben. Das neue Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird von einer Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Grundsatz begrüsst, wenngleich viele Kommentare zu einzelnen Themen und Bestimmungen eingereicht wurden.

Sehr kritisch zur Vorlage äusserten sich die SP Kanton Bern sowie die Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (DJB), und auch der Gewerkschaftsbund Kanton Bern lehnt die aus seiner Sicht einseitig auf die Kostenseite ausgerichtete Vorlage ab. Eher kritisch äusserten

sich ebenfalls die Grünen Kanton Bern sowie verschiedene kirchliche Vernehmlassungsteilnehmende.

11.2 Einzelne Themenbereiche

Verschiedentlich wurde verlangt, dass nebst der sprachlichen und beruflichen Integration auch die *soziale Integration* im Gesetz zu verankern sei. Dieses Anliegen wurde umgesetzt, ist es doch auch explizites Ziel der Integrationsagenda Schweiz.

Einige Vernehmlassungsteilnehmer forderten, dass auch die *Rechte der betroffenen Personen* im allgemeinen Teil des Gesetzes separat zu verankern seien, nicht nur deren Pflichten. Diesem Anliegen wurde nicht entsprochen, da sich die Rechte der Betroffenen aus den verschiedenen Kapiteln und Bestimmungen im Gesetz ergeben (bspw. Anspruch auf Sozialhilfe, Unterkunft, Betreuung, Angebote der Integration etc.).

Zu zahlreichen Bemerkungen gaben auch die im Gesetz erwähnten *regionalen Partner* Anlass. Während ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmer dieses Konzept ausdrücklich begrüßten, lehnten andere die vorgesehene umfassende Übertragung der operativen Aufgaben an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende Organisationen als zu weitreichend ab. Da das Konzept der regionalen Partner von Beginn an in der vom Regierungsrat verabschiedeten Detailkonzeption vorgesehen war und die Bündelung der Verantwortung als zentraler Erfolgsfaktor für die Neustrukturierung eingeschätzt wird, wird daran festgehalten.

Die vorgesehene Subdelegationsmöglichkeit, welche die Gesundheits- und Fürsorgedirektion zum Erlass von ausführenden Bestimmungen bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe ermächtigen sollte, rief verschiedentlich Kritik hervor. Dieser wurde in dem Sinne Rechnung getragen, als dass die Subdelegationsnorm nun enger gefasst wurde.

Etliche Vernehmlassungsteilnehmende äusserten sich kritisch zum vorgesehenen *Zwei-Phasen-System bei der Unterbringung* der betroffenen Personen. Sie kritisierten, dass die Unterbringung in individuellen Unterkünften vom Stand der Integration abhängig gemacht werde. Da die raschere Integration der Betroffenen ein zentrales Anliegen der neuen Gesamtstrategie des Kantons Bern darstellt, wurde dieser Kritik nicht Rechnung getragen. Aufgenommen wurde das Anliegen, nicht nur bei Familien mit schulpflichtigen Kindern Abweichungen von den Grundsätzen beim Zwei-Phasen-System zuzulassen, sondern bei allen Familien mit Kindern.

Die neu vorgesehene Regelung des Lastenausgleichs – die Zuführung der Nettokosten der Sozialhilfe und der Integrationsförderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich – wurde von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden (inbs. Gemeinden) kritisch beurteilt bzw. abgelehnt. Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) erachtet den Ansatz zwar grundsätzlich als falsch. Angesichts der geringen Summe und aufgrund des Umstandes, dass diese im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» nach Artikel 29b FILAG angerechnet werden soll, kann sich der VBG mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden erklären. An der vorgeschlagenen Regelung wird deshalb festgehalten.

Schliesslich wurden einige redaktionelle Bemerkungen und Wünsche nach Umformulierungen berücksichtigt und die Vorlage wurde auch von der Systematik her nochmals überprüft und teilweise angepasst.

12. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die vorliegenden Entwürfe des SAFG und des EG AIG und AsylG sowie die vorliegenden Änderungen des SHG, des GSOG sowie des VSG und des FILAG zu beschliessen.

Bern, 13. Februar 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Neuhaus

Der Staatsschreiber: Auer

13. Nachtrag

zum Vortrag vom 13. Februar 2019 des Regierungsrates betreffend Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) / Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)

Erläuterungen zur indirekten Änderung von Artikel 80 Absatz 1 Buchstabe d1 (neu) SHG

Artikel 80 (Aufwand der Gemeinden) neuer Buchstabe d1

Mit dieser Änderung erhält der Regierungsrat die Kompetenz, den Selbstbehalt für die Gemeinden für die familienergänzende Kinderbetreuung auf Verordnungsstufe variabel zu regeln. Damit sollen Gemeinden inskünftig für die familienergänzende Kinderbetreuung für Kinder im Asylwesen mit Kantonszuständigkeit keinen Selbstbehalt mehr entrichten müssen, und zwar aus folgenden Gründen:

- In der «Integrationsagenda Schweiz» (IAS) ist als Ziel verankert: «80% der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.»⁶³
- Zum Erhalt der höheren Integrationspauschale (CHF 18'000 statt bisher CHF 6'000) muss der Kanton Bern dem Bund aufzeigen, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Dabei ist eine zentrale Massnahme, dass die Kinder aus dem Asylbereich an zwei Tagen ein Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung vergünstigt mit Betreuungsgutscheinen besuchen können. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Gemeinden, in denen Kinder aus dem Asylbereich leben, besonders aber Standortgemeinden von Kollektivunterkünften, am System Betreuungsgutscheine teilnehmen.
- Der Selbstbehalt der Gemeinden für Beiträge an Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe ist in Artikel 80 Absatz 1 Buchstabe d des Sozialhilfegesetzes verankert. Dabei ist vorgesehen, dass die Gemeinden bei allen Angeboten, die sie aufgrund von Ermächtigungen der zuständigen Stelle der GEF erbringen, 80 Prozent der anrechenbaren Beträge in den Lastenausgleich eingeben können.
- Damit insbesondere Gemeinden, in denen viele Kinder aus dem Asylbereich leben, nicht übermässig belastet werden, ist es wichtig, dass sie für diese Kinder keinen Selbstbehalt bezahlen müssen. Ansonsten könnte dies dazu führen, dass diese Gemeinden davon absehen, am System der Betreuungsgutscheine teilzunehmen.
- Im Vernehmlassungsentwurf des neuen Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG) war deshalb eine Regelung enthalten, die es dem Regierungsrat erlaubt,

⁶³ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html und <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf>

den Umfang der lastenausgleichsberechtigten Kosten für die Aufwendungen für Betreuungsgutscheine auf Verordnungsstufe festzulegen.⁶⁴ Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses verschiebt sich indessen das Inkrafttreten des SLG auf einen späteren Zeitpunkt (neu ist das Inkrafttreten im Laufe des Jahres 2021 statt auf den 1. Januar 2021 vorgesehen).

- Der sehr enge Sachzusammenhang zum SAFG rechtfertigt eine indirekte Änderung des SHG.

Mit der vorgesehenen Änderung soll künftig der Selbstbehalt der Gemeinden ausschliesslich für Beiträge an Leistungserbringer im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung variabel gestaltet werden können: Kein Selbstbehalt für Kinder aus Familien des Asylwesens, die insb. aufgrund einer sozialen oder sprachlichen Indikation einen Betreuungsgutschein erhalten sollen; im Übrigen weiterhin ein Selbstbehalt von 20% im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Entsprechend soll Artikel 80 Absatz 1 SHG mit einem neuen Buchstaben d1 ergänzt werden, der Bezug nimmt auf Artikel 71a Absatz 1 Buchstabe a SHG, welcher die Bereitstellung von Angeboten zur familienergänzenden Kinderbetreuung durch die Gemeinden regelt. Aufgrund des bereits geltenden Artikels 80a SHG, welcher den Regierungsrat ermächtigt, nähere Vorschriften über die Lastenausgleichsberechtigung des Aufwands der Gemeinden zu erlassen, wird die konkrete Regelung sodann auf Verordnungsstufe erfolgen.

Bern, 8. Mai 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Neuhaus

Der Staatsschreiber: Auer

⁶⁴ Vgl. Art. 118 Abs. 1 Bst. b des Vernehmlassungsentwurfs SLG

Anträge des Regierungsrates und der Kommission

RRB Nr: 452/2019

2019_01_GEF_Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich_SAFG_2016.GEF.790

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)			
	<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern,</i> in Ausführung von Artikel 29 und 38 der Kantonsverfassung (KV)¹⁾, gestützt auf die Artikel 86 Absatz 1, 98 Absatz 3 und 124 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)²⁾, die Artikel 28 Absatz 2, 80a, 82 Absatz 2bis und 82a Absatz 2 bis 4 und 6 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG)³⁾ sowie Artikel 50e Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)⁴⁾, auf Antrag des Regierungsrates, <i>beschliesst:</i>			
	I.			
	<i>1. Allgemeines</i>			

1) BSG [101.1](#)

2) SR [142.20](#)

3) SR [142.31](#)

4) SR [831.10](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 1 Zweck ¹ Mit diesem Gesetz sollen insbesondere die Voraussetzungen geschaffen werden, a um Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ab Beginn ihrer Zuweisung in den Kanton bis zum Übertritt in die kommunale Zuständigkeit ihrem Aufenthaltsstatus entsprechend durch gezielte Anreize und Sanktionen bei der Sozialhilfe und der Unterbringung sowie nach dem Grundsatz Fordern und Fördern beruflich, sprachlich und sozial rasch und nachhaltig zu integrieren oder dafür vorzubereiten, b um Schwankungen bei den Personenzahlen im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch entsprechende Massnahmen kurzfristig aufzufangen, c um die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie die Gemeinden bei der Planung und Bereitstellung der notwendigen Unterbringungskapazitäten einzubeziehen, d um Unternehmen das Anbieten von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Personen aus dem Asyl- und			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Flüchtlingsbereich unter optimalen Rahmenbedingungen zu ermöglichen.			
	Art. 2 Gegenstand und Geltungsbereich ¹ Dieses Gesetz regelt die Integration, die Sozialhilfe und die Unterbringung durch den Kanton oder durch geeignete Dritte für folgende Personen: - a Personen im laufenden Asylverfahren, solange der Bund für sie Beiträge nach der Asylgesetzgebung ausrichtet, - b vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige mit und ohne Aufenthaltsbewilligung, anerkannte Staatenlose und Flüchtlinge, solange der Bund für sie Beiträge nach der Asylgesetzgebung ausrichtet. - c offensichtlich nicht integrierte vorläufig Aufgenommene, für die der Bund keine Beiträge nach der Asylgesetzgebung mehr ausrichtet. ² Es regelt ferner - a die Aufgaben und Zuständigkeiten des Kantons, der Regierungsratsmitglieder und Regierungsratsmitglieder sowie weiterer mit dem Vollzug dieses Gesetzes befasster			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Stellen, b die Finanzierung des Vollzugs, c den Datenschutz im Zusammenhang mit dem Vollzug dieses Gesetzes. ³ Der Regierungsrat a bestimmt durch Verordnung, wann vorläufig Aufgenommene nach Absatz 1 Buchstabe c als offensichtlich nicht integriert gelten, b kann durch Verordnung Personen nach Absatz 1 Buchstabe b vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausnehmen, die 1.gemeinsam mit einer anderen Person nach Absatz 1 Buchstabe b als Unterstützungseinheit wirtschaftliche Hilfe erhalten und 2.später in die Schweiz eingereist sind.			
	Art. 3 Wirkungs- und Leistungsziele ¹ Die Massnahmen und Leistungen nach diesem Gesetz a müssen kosteneffizient, wirkungs-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	orientiert und qualitativ angemessen sein, b sollen die betroffenen Personen dabei unterstützen, sich beruflich, sprachlich und sozial zu integrieren und finanziell selbstständig zu werden, c werden regelmässig durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion auf das Erreichen der Ziele und Wirkungen sowie auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis hin überprüft. ² Die Kosten der Massnahmen und Leistungen a sind grundsätzlich durch die Beiträge des Bundes zu finanzieren, soweit eine Kostendeckung gestützt auf das Bundesrecht vorgesehen ist, b sind im Rahmen der Strategie nach Artikel 42 Absatz 1 zu begründen, sofern die Finanzierung nach Buchstabe a nicht ausreicht.			
	Art. 4 Eigenverantwortung ¹ Personen nach Artikel 2 Absatz 1 tragen zu ihrer Integration bei und leisten einen aktiven persönlichen Beitrag dafür.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	² Sie sind insbesondere verpflichtet, a eine der Amtssprachen zu erlernen, b aus eigenen Mitteln für ihren Lebensunterhalt aufzukommen, c die notwendige Bildung für die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben zu erwerben, d die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu respektieren, e die Werte der Bundesverfassung zu achten.	e die Werte der Bundesverfassung zu achten <u>und insbesondere dem Grundsatz der Gleichstellung von Mann und Frau nachzuleben.</u>	<i>Streichen.</i> Eventualantrag ³ <u>Personen nach Artikel 2 Absatz 1 sind dazu anhalten, möglichst aus eigenen Mitteln für ihren Lebensunterhalt aufzukommen.</u>	<i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Kommissionsmehrheit</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i>
	Art. 5 Regionaler Partner ¹ Ein regionaler Partner ist eine geeignete öffentliche oder private Träger-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	schaft, die alle Aufgaben nach Artikel 9 Absatz 2 für einen bestimmten Perimeter erbringt, die ihr nach Artikel 10 Absatz 1 übertragen wurden. ² Er trägt die operative Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung und für das Erreichen der vertraglich vereinbarten Ziele.			
	Art. 6 Perimeter ¹ Als Perimeter gilt das geografische Gebiet, in dem ein regionaler Partner alle ihm übertragenen Aufgaben erbringt. ² Der Regierungsrat bezeichnet die Perimeter durch Verordnung. ³ In einer Ausnahmesituation und zur Gewährleistung des Vollzugs dieses Gesetzes kann die Gesundheits- und Fürsorgedirektion Perimeter für eine begrenzte Zeit ändern. Sie informiert den Regierungsrat über diese Änderungen.			
	<i>2. Zuständigkeit und Aufgaben</i>			
	Art. 7 Regierungsrat ¹ Der Regierungsrat			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	a setzt sich auf Bundes- und interkantonaler Ebene für günstige Rahmenbedingungen zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz ein, b sorgt auf kantonaler Ebene für effiziente Abläufe zwischen den beteiligten Behörden und Stellen, c nimmt Kenntnis von den Wirkungskontrollen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, d erfüllt weitere Aufgaben nach diesem Gesetz.	² <u>Er entscheidet durch Beschluss, ob Aufgaben nach Artikel 9 Absatz 2 ganz oder teilweise an geeignete öffentliche oder private Trägerschaften, insbesondere an regionale Partner nach Artikel 5, übertragen werden.</u>		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
	Art. 8 Gesundheits- und Fürsorgedirektion ¹ Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion ist auf strategischer Ebene zuständig für a die Definition der Wirkungs- und Leistungsziele, der finanziellen Zie-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	le sowie deren Umsetzung, Erreichung und Kontrolle, b die Festlegung der Grundzüge des strategischen, fachlichen und finanziellen Controllings, c die Planung und Steuerung der Massnahmen und Leistungen, d die Sicherstellung der bedarfsgerechten Leistungen, sofern sie nicht durch den freien Markt zur Verfügung gestellt werden, e die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit, der Wirkung und der Qualität der Massnahmen und Leistungen, f die regelmässige Bereitstellung der notwendigen Informationen über die relevanten Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich, g die Erhebung von Kennzahlen.			
	Art. 9 Zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion ¹ Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion vollzieht dieses Gesetz, soweit dieses keine abweichenden Zuständigkeiten vorsieht.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	² Sie ist auf operativer Ebene zuständig für - a die Förderung der Integration der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 und die Bereitstellung oder Vermittlung der hierzu erforderlichen Leistungen, - b die Ausrichtung der Sozialhilfe, - c die Bereitstellung geeigneter Unterbringungsplätze, - d die angemessene Betreuung der zugewiesenen Personen, - e die Sicherstellung des Zugangs zur medizinischen Grundversorgung der zugewiesenen Personen, - f die Vernetzung mit der Wirtschaft, mit Anbieterinnen und Anbietern von Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen sowie mit Berufs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsstellen, - g die Koordination der Freiwilligenarbeit.			
	Art. 10 Übertragung des Vollzugs sowie der Verfügungsmacht an öffentliche und private Trägerschaften	Art. 10 ~~Übertragung des Vollzugs sowie der Verfügungsmacht an öffentliche und private Trägerschaften~~		Antrag Kommissionsmehrheit

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	¹ Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion kann im Rahmen des Vollzugs dieses Gesetzes die Aufgaben nach Artikel 9 Absatz 2 durch Leistungsverträge ganz oder teilweise an geeignete öffentliche oder private Trägerschaften, insbesondere an regionale Partner nach Artikel 5, übertragen. ² Die Trägerschaften können im Rahmen der übertragenen Aufgaben Verfügungen erlassen. ³ Sie können sich zusammenschliessen, sofern die zuständige Stelle der	<u>Abschluss von Leistungsverträgen und Übertragung der Verfügungsmacht</u> ~~¹ Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion kann im Rahmen des Vollzugs dieses Gesetzes die Aufgaben nach Artikel 9 Absatz 2 durch Leistungsverträge ganz oder teilweise an geeignete öffentliche oder private Trägerschaften, insbesondere an regionale Partner nach Artikel 5, übertragen.~~ ¹ <u>Sollen Aufgaben nach Artikel 9 Absatz 2 gemäss Beschluss des Regierungsrates an Dritte übertragen werden, schliesst die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion Leistungsverträge mit geeigneten Trägerschaften, insbesondere mit regionalen Partnern nach Artikel 5, ab.</u>		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Gesundheits- und Fürsorgedirektion schriftlich zustimmt.			
	Art. 11 Weiterübertragung des Vollzugs an Dritte ¹ Ein regionaler Partner kann die ihm übertragenen Aufgaben durch Leistungsvertrag ganz oder teilweise an Dritte weiterübertragen. ² Die Weiterübertragung an Dritte erfordert die schriftliche Zustimmung der zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, wenn eine Aufgabe nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben a, c oder d vollständig oder in wesentlichen Bereichen an Dritte übertragen wird. ³ Die Ausrichtung der Sozialhilfe nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b kann nicht an Dritte weiterübertragen werden.			
	Art. 12 Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ¹ Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter a wirken aktiv bei der Suche nach und der Bereitstellung von geeigneten Unterbringungsplätzen mit,			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	b stellen den regelmässigen Informationsaustausch betreffend die Unterbringungssituation mit den zuständigen Stellen und den Gemeinden in ihren Verwaltungskreisen sicher, c übernehmen die Koordination nach Artikel 33, d arbeiten in Bezug auf die berufliche und soziale Integration mit den zuständigen Stellen zusammen, e sorgen bei der beruflichen Integration zusammen mit den zuständigen Stellen für den Einbezug der Wirtschaft, f erfüllen weitere ihnen durch den Regierungsrat oder die Gesundheits- und Fürsorgedirektion übertragene Aufgaben.			
	Art. 13 Zusammenarbeit ¹ Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes befassten Behörden und Stellen arbeiten mit anderen Behörden, Institutionen und Dritten zusammen, um die Wirkungs- und Leistungsziele dieses Gesetzes zu erreichen. ² Diese Zusammenarbeit erfolgt insbesondere mit			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	a der Wirtschaft, b den Gemeinden, c den zuständigen Migrationsbehörden, d den Arbeitsmarktbehörden, e der Kantonalen Arbeitsmarktkommission und den paritätischen Berufskommissionen, f den regionalen Arbeitsvermittlungszentren, g den regionalen Berufsinformationszentren, h den Bildungsinstitutionen der Regelstrukturen, i den privatrechtlichen Organisationen, k den Landeskirchen und ihren Kirchgemeinden, l den Freiwilligen.			
	<i>3. Integration sowie Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe</i>			
	<i>3.1 Integration</i>			
	<i>3.1.1 Personen nach Artikel 2 Absatz 1</i>			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	<i>Buchstabe a</i>			
	Art. 14 ¹ Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a sind verpflichtet, a von den bereitgestellten Angeboten zur sprachlichen Integration Gebrauch zu machen, b sich gemäss ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten aktiv an den gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen zu beteiligen. ² Der Regierungsrat kann durch Verordnung bestimmte Personengruppen von der Pflicht nach Absatz 1 Buchstabe b ausnehmen.			
	<i>3.1.2 Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c</i>			
	Art. 15 Integrationsplan ¹ Die zuständige Stelle legt für die ihr zugewiesenen Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c unter Berücksichtigung des Alters und der Fähigkeiten einen individuellen Integrationsplan fest. ² Sie überprüft den Integrationsplan periodisch und passt ihn bei Bedarf an.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	³ Der Regierungsrat a konkretisiert die Anforderungen an die Integrationsbemühungen und die Integrationsziele durch Verordnung, b kann bestimmte Personengruppen von der Mitwirkung bei Integrationsbemühungen und vom Erreichen von Integrationszielen durch Verordnung ausnehmen.			
	Art. 16 Pflichten ¹ Die Personen sind verpflichtet, den individuellen Integrationsplan einzuhalten. ² Die Nichteinhaltung des Integrationsplans hat a für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung eine Kürzung nach Artikel 23 zur Folge, b für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung, anerkannte Staatenlose und Flüchtlinge eine Kürzung nach Artikel 36 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffent-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	liche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) ¹⁾ zur Folge.			
	3.2 Asylsozialhilfe			
	Art. 17 Subsidiarität ¹ Subsidiarität in der Asylsozialhilfe bedeutet, dass Hilfe nur gewährt wird, wenn und soweit eine bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist.			
	Art. 18 Anspruchsberechtigte Personen ¹ Personen im laufenden Asylverfahren, vorläufig Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, die für ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können, können Asylsozialhilfe beanspruchen.		¹ Personen im laufenden Asylverfahren, vorläufig Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, die für ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können, ~~können Asylsozialhilfe beanspruchen~~ haben Anspruch auf Asylsozialhilfe.	Antrag Regierungsrat I
	Art. 19 Weisungsbefugnis			

¹⁾ BSG [860.1](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	¹ Die zuständige Stelle kann die Ausrichtung der Asylsozialhilfe mit Weisungen verbinden, soweit dadurch a die Bedürftigkeit vermieden, behoben oder vermindert werden kann oder b eigenverantwortliches Handeln gefördert wird.			
	Art. 20 Pflichten ¹ Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, sind verpflichtet, a Weisungen zu befolgen, b das zum Vermeiden, Beheben oder Vermindern der Bedürftigkeit Erforderliche zu unternehmen, c eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an geeigneten Integrationsmassnahmen teilzunehmen. ² Sie haben zudem der zuständigen Stelle die erforderlichen Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu erteilen sowie Änderungen unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen. ³ Der Regierungsrat konkretisiert die Pflichten durch Verordnung.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 21 Umfang der Leistungen ¹ Die Asylsozialhilfe umfasst Leistungen a der persönlichen Hilfe in Form von Beratung, Betreuung, Vermittlung und Information, b der wirtschaftlichen Hilfe in Form von Geld- und Sachleistungen, Kostengutsprachen oder Gutscheinen. ² Die wirtschaftliche Hilfe umfasst a den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, b die medizinische Grundversorgung, c eine Unterkunft, d situationsbedingte Leistungen, e Motivationszulagen. ³ Die Art der Gewährung der Unterkunft richtet sich nach Artikel 35.			
	Art. 22 Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe ¹ Die Höhe der wirtschaftlichen Hilfe bemisst sich nach			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	a der Höhe der Beiträge des Bundes, b den Integrationsbemühungen, c dem Erreichen von Integrationszielen. ² Der Regierungsrat konkretisiert die Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe durch Verordnung. ³ Er kann seine Regelungsbefugnis im Bereich der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe durch Verordnung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion übertragen.			
	Art. 23 Kürzungen ¹ Die wirtschaftliche Hilfe wird gekürzt a bei fehlenden Integrationsbemühungen oder mangelhaftem Erreichen der Integrationsziele aufgrund von Selbstverschulden, b bei fehlender oder ungenügender Mitwirkung, c bei Erfüllen eines Tatbestands nach Artikel 83 Absatz 1 AsylG, d bei anderen Pflichtverletzungen nach Artikel 20,			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	e bei selbstverschuldeter Bedürftigkeit. ² Die Kürzung darf nur die fehlbare Person treffen und muss verhältnismässig sein. Die verfassungsmässig garantierte Nothilfe muss gewährleistet bleiben.		<i>Streichen.</i>	<i>Antrag Regierungsrat I</i>
	Art. 24 Einstellung ¹ Die wirtschaftliche Hilfe wird ganz oder teilweise eingestellt, wenn die betroffene Person trotz vorgängiger Weisung a eine ihr zur Verfügung stehende und zumutbare Arbeit oder die Teilnahme an einer Beschäftigungsmassnahme verweigert, b einen bezifferbaren und durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Ersatz-einkommen nicht geltend macht oder c ohne zureichenden Grund auf anderweitige Einnahmen verzichtet. ² Sie wird wegen fehlenden Nachweises der Bedürftigkeit ganz oder teilweise eingestellt, wenn Zweifel an der Bedürftigkeit der betroffenen Person bestehen, weil diese ihrer Mitwirkungspflicht trotz schriftlicher Aufforderung			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	und unter Hinweis auf die Folgen nicht oder nicht hinreichend nachgekommen ist.			
	Art. 25 Verfahren ¹ Für das Verfahren über die Ausrichtung der Asylsozialhilfe gelten die Artikel 49 sowie 51 und 52 SHG sinngemäss. ² Im Übrigen gelten die Bestimmungen nach dem Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)¹⁾.			
	Art. 26 Rückerstattung ¹ Die Rückerstattung richtet sich nach den Bestimmungen des SHG.			
	<i>3.3 Flüchtlingssozialhilfe</i>			
	Art. 27 ¹ Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung, anerkannte Staatenlose und Flüchtlinge, die für ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können, können Flüchtlingssozialhilfe beanspruchen.			

¹⁾ BSG [155.21](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	² Die Flüchtlingssozialhilfe richtet sich nach den Bestimmungen des SHG über die individuelle Sozialhilfe.			
	<i>4. Unterbringung und Betreuung</i>			
	<i>4.1 Standortplanung</i>			
	Art. 28 ¹ Die Standortplanung erfolgt nach dem Drei-Stufen-Modell (normale Lage, angespannte Lage, Notlage). ² Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion ist zuständig für die Standortplanung der Kollektivunterkünfte und angemessener Reserven. ³ Sie berücksichtigt dabei kostengünstige Lösungen.			
	<i>4.2 Drei-Stufen-Modell</i>			
	<i>4.2.1 Normale Lage</i>			
	Art. 29 ¹ Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion sorgt, in Zusammenarbeit mit der für die Nothilfe zuständigen Stelle der Polizei- und Militärdirektion und mit der für die Unterbringung zuständigen Stelle, für eine ausreichende Anzahl an geeigneten			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	temporären und dauerhaften Unterkünften für Personen nach Artikel 2 Absatz 1 und schafft angemessene Reserven. ² Sie orientiert sich dabei an den Prognosen der Bundesbehörden zur Entwicklung der Asylgesuche. ³ Die Gemeinden sowie die Regierungsratsstatthalterinnen und Regierungsratsstatthalter werden frühzeitig in die Suche nach Unterkünften einbezogen und wirken aktiv mit. ⁴ Der Regierungsrat kann den Regierungsratsstatthalterinnen und Regierungsratsstatthaltern Aufgaben nach Absatz 1 übertragen.			
	<i>4.2.2 Angespannte Lage</i>			
	Art. 30 ¹ Der Regierungsrat beauftragt die Regierungsratsstatthalterinnen und Regierungsratsstatthalter, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und innerhalb einer angemessenen Frist, eine bestimmte Anzahl an kurzfristig verfügbaren Unterbringungsplätzen zu bezeichnen, wenn a die Anzahl der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 die zur Verfügung stehenden Unterbringungs-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	plätze innert weniger Monate zu übersteigen droht und b kurzfristig kein ausreichender Wohnraum auf dem freien Markt beschafft werden kann. ² Können nicht genügend Unterbringungsplätze mit Massnahmen nach Artikel 29 und Artikel 30 Absatz 1 beschafft werden, weisen die Regierungsratthalterinnen und Regierungsratthalter einzelne Gemeinden für längstens zwei Jahre an, kurzfristig verfügbare und geeignete Unterbringungsplätze zur Verfügung zu stellen, oder bezeichnen, soweit es die Umstände erfordern, selbstständig bestimmte Unterkünfte. ³ Beschwerden gegen Verfügungen nach Absatz 2 haben keine aufschiebende Wirkung. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem VRPG.			
	4.2.3 Notlage			
	Art. 31 ¹ In Notlagen kommen die Bestimmungen des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes vom 19. März 2014 (KBZG)¹⁾ zur Anwendung.			

¹⁾ BSG [521.1](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	<i>4.2.4 Entschädigung</i>			
	Art. 32 ¹ Der Kanton richtet den Standortgemeinden eine angemessene Entschädigung für die Nutzung von kommunalen Einrichtungen bei der Unterbringung von Personen nach Artikel 2 Absatz 1 aus.			
	<i>4.2.5 Koordination</i>			
	Art. 33 ¹ Die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter sowie die Gemeinden - a stimmen die Suche nach Unterbringungsplätzen aufeinander ab, - b wirken aktiv mit, - c sorgen für einen laufenden, gegenseitigen Informationsaustausch. ² Die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter koordinieren die Suche mit der zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion und mit der für die Nothilfe zuständigen Stelle der Polizei- und Militärdirektion.			
	<i>4.3 Regionale Verteilung</i>			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 34 ¹ Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion weist den für die Unterbringung zuständigen Stellen Personen nach Artikel 2 Absatz 1 zu. ² Sie sorgt für eine möglichst ausgeglichene regionale Verteilung der neu zugewiesenen Personen unter Berücksichtigung regionaler Möglichkeiten für berufliche Integration sowie der Sprachkenntnisse der zugewiesenen Personen.			
	4.4 Zwei-Phasen-System			
	4.4.1 Allgemeines			
	Art. 35 ¹ Die zuständige Stelle bringt die ihr zugewiesenen Personen nach Artikel 2 Absatz 1 nach dem folgenden Zwei-Phasen-System unter: a in einer ersten Phase werden grundsätzlich alle der zuständigen Stelle neu zugewiesenen Personen in Kollektivunterkünften untergebracht, b in einer zweiten Phase können vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige mit und ohne Aufent-		b in einer zweiten Phase werden können vorläufig Aufgenommene, Schutz-	Antrag Regierungsrat I

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	haltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose und Flüchtlinge in einer individuellen Unterkunft untergebracht werden, wenn sie erwerbstätig oder in Ausbildung sind und die vorgegebenen Integrationsziele erreicht haben. ² Die zuständige Stelle kann vom Grundsatz nach Absatz 1 abweichen a bei Kapazitätsengpässen in den Kollektivunterkünften, b für besonders verletzte Personen, c für Familien mit Kindern. ³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.		bedürftige mit und ohne Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose und Flüchtlinge in einer individuellen Unterkunft untergebracht. ~~werden, wenn sie erwerbstätig oder in Ausbildung sind und die vorgegebenen Integrationsziele erreicht haben~~ <i>Streichen (wenn Änderung zu Art. 35 Abs. 1 Bst. b beschlossen wird)</i> Eventualantrag ² Die zuständige Stelle ~~kann~~ <u>weicht</u> vom Grundsatz nach Absatz 1 <u>abweichen</u>.	Antrag Regierungsrat I
	4.4.2 Kollektivunterkünfte			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 36 ¹ Kollektivunterkünfte sind Einrichtungen, die a von den zuständigen Stellen mit entsprechendem Betreuungspersonal betrieben werden, b durch ihre Lage, Grösse und Beschaffenheit eine angemessene Unterbringung und Betreuung einer Vielzahl von Personen nach Artikel 2 Absatz 1 ermöglichen. ² Jeder Perimeter verfügt über mindestens eine Kollektivunterkunft. ³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung und kann weitere Kriterien festlegen.	b durch ihre Lage, Grösse und Beschaffenheit eine angemessene Unterbringung und Betreuung einer Vielzahl von Personen nach Artikel 2 Absatz 1 ermöglichen. c <u>eine getrennte Unterbringung von alleinstehenden Männern und Frauen, von Ehepaaren und von Familien mit Kindern ermöglichen.</u>		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i> <i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
	<i>4.4.3 Individuelle Unterkünfte</i>			
	Art. 37 ¹ Individuelle Unterkünfte sind Woh-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	nungen oder Teile davon. ² Die für die Unterbringung zuständige Stelle kann Mietverträge für individuelle Unterkünfte in ihrem eigenen Namen abschliessen. ³ Werden die Integrationsziele erreicht, unterstützt die zuständige Stelle die betroffenen Personen bei der Suche nach einer individuellen Unterkunft.		³ ~~Werden die Integrationsziele erreicht, unterstützt~~ Die zuständige Stelle <u>unterstützt</u> die betroffenen Personen bei der Suche nach einer individuellen Unterkunft.	Antrag Regierungsrat I
	4.4.4 Ausschluss aus Unterkünften			
	Art. 38 ¹ Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden und bei denen die Frist gemäss Absatz 2 abgelaufen ist, müssen Kollektivunterkünfte oder individuelle Unterkünfte verlassen. ² Die für die Unterbringung zuständige Stelle setzt ihnen dazu eine angemessene Frist. ³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung. ⁴ Beschwerden gegen Verfügungen			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	gemäss Absatz 2 haben keine auf-schiebende Wirkung.			
	<i>4.5 Besondere Massnahmen und Unterbringungen</i>			
	Art. 39 Grundsatz ¹ Benötigt eine Person zum Schutze ihres Wohls eine besondere Massnahme oder Unterbringung, sorgt die für sie zuständige Stelle unter Beizug der geeigneten Institutionen oder Fachstellen dafür. ² Die für die Unterbringung zuständige Stelle kann bei der zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion ein Gesuch um Kostengutsprache für besondere Massnahmen oder Unterbringungen stellen. ³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.			
	Art. 40 Unbegleitete Minderjährige ¹ Die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen a erfolgt unabhängig von ihrem Asylstatus, b hat den besonderen Bedürfnissen			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	und den Anforderungen an das Kindeswohl Rechnung zu tragen. ² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.			
	<i>5. Finanzierung</i>			
	Art. 41 Lastenausgleich ¹ Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes anfallenden Kosten werden dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt, soweit sie nicht durch Beiträge des Bundes gedeckt sind.			
	Art. 42 Festlegung der Kostenstrategie und Ausgabenbewilligung ¹ Der Grosse Rat legt durch Beschluss periodisch die Strategie für die Bemessung der vom Kanton nach diesem Gesetz zu tragenden Kosten fest. ² Der Regierungsrat bewilligt aufgrund der nach Absatz 1 festgelegten Strategie die jährlich anfallenden Ausgaben abschliessend.			
	Art. 43 Beiträge an Trägerschaften ¹ Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion gewährt			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	im Rahmen der nach Artikel 42 bewilligten Ausgaben Beiträge an Trägerschaften, insbesondere an die regionalen Partner, die Leistungen nach diesem Gesetz erbringen. ² Die Beiträge können a als Pauschalen ausbezahlt oder nach Aufwand festgesetzt werden, insbesondere zur Abgeltung einmalig anfallender Kosten, b erfolgsorientiert festgelegt werden.			
	6. Aufsicht			
	Art. 44 Zuständigkeit ¹ Die mit dem Vollzug von Aufgaben nach diesem Gesetz beauftragten Trägerschaften unterstehen der Aufsicht der zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion. ² Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion überprüft insbesondere, ob die Trägerschaften a die übertragenen Aufgaben erfüllen, b ihre Leistungen kosteneffizient, wirkungsorientiert und qualitativ angemessen erbringen.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Art. 45 Mitwirkungspflichten ¹ Soweit dies für die Wahrnehmung der Aufsicht durch die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion erforderlich ist, sind die Trägerschaften sowie die von diesen beauftragten Dritten verpflichtet, ihr - a Auskünfte zu erteilen, - b Einsicht in die Akten, insbesondere in die Buchführungsunterlagen und, wenn erforderlich, auch in besonders schützenswerte Personendaten, zu gewähren, - c Zutritt zu den Räumlichkeiten und Einrichtungen zu verschaffen, - d die für die Beaufsichtigung und Steuerung erforderlichen Betriebs-, Leistungs- und Qualitätsdaten zu liefern, - e jede Unterstützung zu gewähren, die für die Wahrnehmung der Aufsicht erforderlich ist. ² Ihre Organe und Hilfspersonen können sich gegenüber der zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion nicht auf gesetzliche Geheimhaltungspflichten berufen.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.			
	<i>7. Datenschutz</i>			
	<i>7.1 Datenbearbeitung</i>			
	Art. 46 Bearbeitung von Personendaten ¹ Die Datenbearbeitung richtet sich nach den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 (KDSG)¹⁾, ergänzend gilt dieses Gesetz. ² Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen können Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, von Personen nach Artikel 2 Absatz 1 bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist.			
	Art. 47 Datenbekanntgabe ¹ Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen können im Einzelfall Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, Behörden des Bundes und anderer Kantone sowie anderen Behör-			

¹⁾ BSG [152.04](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	den des Kantons und der Gemeinden bekannt geben, soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben nach diesem Gesetz, dem SHG oder dem Einführungsgesetz vom [Erlassdatum] zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)¹⁾ durch sie oder durch die empfangenden Behörden erforderlich ist. ² Beim Vollzug der Asylsozialhilfe gelten die Bestimmungen des SHG über die Schweigepflicht, über Mitteilungen an Behörden und Private sowie über die Auskunftspflichten.			
	Art. 48 Datenbearbeitungssystem ¹ Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion betreibt gemeinsam mit der zuständigen Stelle der Polizei- und Militärdirektion das zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und das zur Führung der Geschäftskontrolle notwendige Datenbearbeitungssystem, auf dem die Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bearbeitet werden. ² Sie beachtet bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz die massgeblichen kantonalen Bestim-			

¹⁾ BSG ■■■

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	mungen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz.			
	Art. 49 Abrufverfahren ¹ Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion kann einzelne Inhalte des Datenbearbeitungssystems nach Artikel 48 den für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen im Abrufverfahren zugänglich machen, soweit dies zur Erfüllung derer Aufgaben erforderlich ist.			
	Art. 50 Systematische Verwendung der Versichertennummer nach AHVG ¹ Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen dürfen die Versichertennummer nach AHVG systematisch verwenden, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist.			
	Art. 51 Datenschutzverantwortung ¹ Jede für den Vollzug dieses Gesetzes zuständige Stelle trägt für ihren Bereich die Verantwortung für den Datenschutz. ² Der Regierungsrat bezeichnet die nach Artikel 8 Absatz 2 KDSG insge-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	samt verantwortliche Behörde.			
	Art. 52 Ausführungsbestimmungen ¹ Der Regierungsrat regelt durch Verordnung insbesondere - a den Katalog der zu bearbeitenden Personendaten, - b die Organisation und den Betrieb des Datenbearbeitungssystems nach Artikel 48, - c den Umfang der Zugriffsrechte auf das Datenbearbeitungssystem, - d die Dauer der Datenaufbewahrung, - e die Archivierung und die Vernichtung der Daten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist.			
	<i>7.2 Datenlieferung und -veröffentlichung</i>			
	Art. 53 Pflicht zur Datenlieferung ¹ Die beauftragten Trägerschaften liefern der zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion innert angesetzter Frist alle Daten, die erforderlich sind für			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	a die Bedarfserhebung, Analyse, Planung und Wirkungskontrolle der nach diesem Gesetz erforderlichen Leistungen, b die vergleichende Überprüfung der Qualität und der Leistungskosten, c die Überprüfung der Abgeltung der erbrachten Leistungen, d die Überprüfung des Erreichens von Zielen und Wirkungen der Leistungen sowie der Kennzahlen. ² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung. Er kann insbesondere die Art und den Umfang der Daten sowie den Zeitpunkt der Datenerlieferung regeln.			
	Art. 54 Verwaltungssanktion ¹ Liefert die Trägerschaft die Daten nicht oder nicht nach den Vorgaben des Regierungsrates, verfügt die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion ihr gegenüber für das betreffende Jahr eine Verwaltungssanktion in Form einer Busse bis zu 100'000 Franken.			
	Art. 55 Datenveröffentlichung			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	¹ Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion ist berechtigt, die erhobenen betriebsbezogenen Daten zu bearbeiten und so zu veröffentlichen, dass die einzelnen Erbringer der Leistungen ersichtlich sind.			
	<i>8. Rechtspflege</i>			
	Art. 56 Streitigkeiten aus Leistungsverträgen ¹ Über Streitigkeiten aus Leistungsverträgen zwischen der zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion und der von ihr beauftragten Trägerschaft nach Artikel 10 Absatz 1 entscheidet die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion durch Verfügung. ² Über Streitigkeiten aus Leistungsverträgen zwischen einem regionalen Partner und einem von ihr beauftragten Dritten nach Artikel 11 Absatz 1 entscheidet der regionale Partner durch Verfügung.			
	Art. 57 Rechtsschutz ¹ Verfügungen der zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion oder der von ihr beauftragten Trägerschaften nach Artikel 10 Absatz 1 können mit Beschwerde bei der Ge-			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	sundheits- und Fürsorgedirektion angefochten werden. ² Das Verfahren richtet sich nach dem VRPG.			
	<i>9. Ausführungsbestimmungen</i>			
	Art. 58 ¹ Der Regierungsrat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen.			
	<i>10. Übergangsbestimmungen</i>			
	Art. 59 Regionale Verteilung ¹ Die Zuweisung nach Artikel 34 erfolgt durch die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion für Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes a statt in einer Kollektivunterkunft anderweitig stationär oder in einer Vollzugseinrichtung nach Artikel 8 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG)¹⁾ untergebracht sind oder b nach unbekanntem Aufenthalt um			

¹⁾ BSG [341.1](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Hilfe ersuchen.			
	Art. 60 Personen in individuellen Unterkünften ¹ Für Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes in einer individuellen Unterkunft wohnen, findet Artikel 35 keine Anwendung.			
	Art. 61 Kostengutsprachen ¹ Kostengutsprachen, die nach bisherigem Recht von den bisher zuständigen Behörden erteilt wurden, behalten ihre Gültigkeit.			
	Art. 62 Übertragung der einzelnen Personendossiers ¹ Alle bei den bisher zuständigen Stellen physisch und elektronisch vorhandenen Daten und Informationen zu einer Person (Personendossier) sind bis spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auf die nach diesem Gesetz zuständigen Stellen zu übertragen. ² Der Regierungsrat kann durch Verordnung festlegen, nach welchen Prioritäten die Übertragung zu erfolgen hat.			
	Art. 63			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Anpassung der wirtschaftlichen Hilfe und Überprüfung des Integrationsplans ¹ Die nach diesem Gesetz zuständige Stelle passt die wirtschaftliche Hilfe und die individuellen Integrationspläne bis spätestens sechs Monate nach der jeweiligen Übertragung des Personendossiers den Bestimmungen dieses Gesetzes an. ² Der Regierungsrat kann durch Verordnung festlegen, nach welchen Prioritäten die Anpassungen zu erfolgen haben.			
	Art. 64 Hängige Verwaltungsverfahren ¹ Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängige Verwaltungsverfahren werden a bis zur Übertragung der Personendossiers nach Artikel 62 von der nach bisherigem Recht zuständigen Stelle nach bisherigem Recht geführt und abgeschlossen, b nach der Übertragung der Personendossiers nach Artikel 62 von der nach neuem Recht zuständigen Stelle nach neuem Recht geführt und abgeschlossen.			
	Art. 65			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Hängige Beschwerdeverfahren ¹ Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängige Beschwerdeverfahren werden von den bisher zuständigen Behörden nach bisherigem Recht geführt und abgeschlossen.			
	Art. 66 Leistungsverträge ¹ Nach bisherigem Recht geschlossene Leistungsverträge behalten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Gültigkeit bis zur vertraglich vereinbarten Beendigung.			
	Art. 67 Ausgleich der Lastenverschiebung ¹ Die Lastenverschiebung zwischen dem Kanton und den Gemeinden von drei Millionen Franken pro Jahr als Folge der Regelung in Artikel 41 wird ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes dem Lastenausgleich nach Artikel 29b des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) ¹⁾ angerechnet.			
	<i>11. Schlussbestimmungen</i>			
	Art. 68			

¹⁾ BSG [631.1](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Änderung eines Erlasses ¹ Das Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG)¹⁾ wird geändert.			
	Art. 69 Inkrafttreten ¹ Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. ² Er koordiniert das Inkrafttreten mit dem Inkrafttreten des EG AIG und AsylG.			
	II.			
	Der Erlass 860.1 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 11.06.2001 (Sozialhilfegesetz, SHG) (Stand 01.01.2017) wird wie folgt geändert:			
Art. 46a 2. Personen des Asylbereichs und Staatenlose ² Vorbehalt bleibt Artikel 3 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG²⁾).	Art. 46a Abs. 2 (geändert) ² Vorbehalt bleibt Artikel ~~32~~ des ~~Einführungsgesetzes~~<u>Gesetzes</u> vom ~~20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG~~ ~~■■■~~ <u>über die Sozialhilfe im Asyl- und AsylG</u> <u>Flüchtlingsbereich)</u> (SAFG)³⁾.			

¹⁾ BSG [860.1](#)

²⁾ BSG 122.20

³⁾ BSG [■■■](#)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
Art. 46b Kanton ¹ Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion ist zuständig für Flüchtlinge, anerkannte Staatenlose und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung, solange der Bund Beiträge an die Sozialhilfe für diese Personen ausrichtet. ² Im Übrigen richtet sich die Zuständigkeit für die Gewährung von Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs nach dem EG AuG und AsylG. ³ Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit des Kantons gemäss besonderer Gesetzgebung.	Art. 46b Aufgehoben.			
Art. 80 Aufwand der Gemeinden 1. Grundsatz ¹ Lastenausgleichsberechtigt sind folgende Aufwendungen der Gemeinden: a die Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe für bedürftige Personen, b die anrechenbaren Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen für das Fach- und Administrativpersonal der Sozialdienste im Bereich der individuellen Sozialhilfe und der Aufgaben gemäss der besonderen Gesetzgebung,		Art. 80		

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
c die Besoldungsaufwendungen für die Praktikantinnen und Praktikanten in den Sozialdiensten, d 80 Prozent der anrechenbaren Beiträge an die Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe, soweit sie im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Ermächtigung der zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion gewährt worden sind, e die anrechenbaren Aufwendungen für Leistungsangebote gemäss Artikel 71a Absatz 1 Buchstabe d, f die Aufwendungen gemäss besonderer Gesetzgebung, g die anrechenbaren Aufwendungen für Sozialinspektionen und andere Beweiserhebungen, h die Kosten für die Sicherstellung von Rückerstattungsansprüchen.		d1 <u>mindestens 80 Prozent der anrechenbaren Aufwendungen für Leistungsangebote gemäss Artikel 71a Absatz 1 Buchstabe a.</u>		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
	III.			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	<i>Keine Aufhebungen.</i>			
	IV.			
	1. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. 2. Er koordiniert das Inkrafttreten mit dem Inkrafttreten des EG AIG und AsylG.			
	Bern, 13. Februar 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer	Bern, 30. April 2019 Im Namen der Kommission Der Präsident: Kohler		Bern, 8. Mai 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer

GEF 25 2016.GEF.790

Antrag Gesetzgebung

Version 1

20.05.2019 / AO

Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)



Urheber/-in	Art.	Abs.	Bst.	Antrag	+	-
					++	--
GSoK-Minderheit (Gabi Schönenberger)				Ablehnung SAFG in der Gesamtabstimmung		

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 136-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.399

Eingereicht am: 13.06.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: de Meuron (Thun, Grüne) (Sprecher/in)
Schnegg (Lyss, EVP)
Marti (Bern, SP)

Weitere Unterschriften: 28

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1294/2018 vom 05. Dezember 2018
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Einkommensschwache Familien vor der Sozialhilfe bewahren und Ergänzungsleistungen ermöglichen!

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit einkommensschwache Familien Ergänzungsleistungen beziehen können.

Begründung:

Auch im Kanton Bern gibt es Menschen, die mit ihrer Erwerbsarbeit zu wenig verdienen, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. Besonders gefährdet sind Familien, denn zum Zeitpunkt der Familiengründung verändert sich die finanzielle Situation stark, wenn Betreuungsarbeiten wahrgenommen werden und gleichzeitig die Familie ernährt werden will. War das Haushaltsbudget schon als alleinstehende Person oder kinderloses Paar gering, wird es für eine Familie noch knapper, und es resultieren sogenannte Working Poor (Personen, die trotz Arbeit unter der Armutsgrenze leben).

Das führt oft dazu, dass den betroffenen Kindern das nötige Umfeld für einen guten und gesunden Start ins Leben fehlt oder dass diese Familien auf die Unterstützung durch Sozialhilfe angewiesen sind.

Zwischenzeitlich herrscht ein Konsens darin, dass sich ein der Sozialhilfe vorgelagertes, niederschwelliges Modell, das den Fokus auf Bedarfsleistungen legt, nicht nur für die Betroffenen, son-

dern auch für die Gesellschaft ausahlt. Je nach Modell dürfte sogar mit einer Reduktion der Sozialhilfekosten gerechnet werden.

Viele Kantone (u. a. VD und FR) haben das erkannt und Grundlagen geschaffen, die betroffene Familien unterstützen, ohne dass diese Sozialhilfe beziehen müssen. So hat nun auch der Kanton Solothurn nach einer erfolgreichen Pilotphase per 1. Januar 2018 beschlossen «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien» definitiv einzuführen. Diese Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien stellen eine Bedarfsleistung dar. Das Modell richtet sich dabei nach der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen für Personen mit einer IV- oder AHV-Rente. Danach werden abschliessend definierte Ausgaben und effektiv vorhandene Einnahmen einander gegenübergestellt. Wird dabei eine Bedarfslücke festgestellt, wird diese durch Leistungen aufgefüllt. Im Modell des Kantons Solothurn werden zudem spezifische Erwerbsanreize gesetzt, die Leistung ist in der Höhe und in der Zeit begrenzt und wird nur an Familien ausgerichtet, die bereits seit längerem im Kanton Solothurn wohnhaft sind.

Das Hauptziel dieser Familien-Ergänzungsleistung ist die Armutsbekämpfung in Familien, insbesondere in Working-Poor-Haushalten. So sollen die Armut in Familien, die ein selbsterwirtschaftetes Mindesteinkommen vorweisen können, wirksam bekämpft und die Sozialhilfe gleichzeitig entsprechend entlastet werden. Mit einem solchen Modell würde auch Kindern aus Familien mit prekären finanziellen Verhältnissen ein guter Start ins Leben ermöglicht.

Antwort des Regierungsrates

Das Armutsrisiko für Familien ist in der Schweiz erwiesenermassen höher als für Haushalte ohne Kinder. Damit Armut möglichst nicht vererbt wird, benötigen Kinder ein Umfeld, das ihnen einen guten und gesunden Start ins Leben ermöglicht. Zielgruppe einer Ergänzungsleistung für Familien (FamEL) wären entsprechend gut in den Arbeitsmarkt integrierte Familien, welche trotzdem in prekären finanziellen Verhältnissen leben (innerhalb oder knapp ausserhalb der Sozialhilfe).

Diverse Schweizer Kantone richten FamEL aus. Im Kanton Tessin wurden sie bereits 1997 eingeführt, in den Kantonen Solothurn (2010), Waadt (2011) und Genf (2012) erst vor wenigen Jahren. In einigen weiteren Kantonen sind zudem politische Vorstösse hängig oder es werden Projekte in diesem Bereich durchgeführt. Auch im Kanton Bern wurde die Einführung einer FamEL bereits ausführlich diskutiert. Der Grosse Rat hat im November 2012 eine parlamentarische Initiative von Daniel Steiner Brüttsch (EVP)¹ zu diesem Thema mehrheitlich unterstützt. Dennoch hat er in der Junisession 2014 beschlossen, auf die durch eine grossrätliche Sonderkommission und die Gesundheits- und Fürsorgedirektion erarbeitete Gesetzesvorlage nicht einzutreten. Dies überwiegend aus finanzpolitischen Überlegungen im Rahmen der damaligen Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014).

Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass die politischen Ziele der FamEL, die Armutsgefährdung von Working-Poor-Familien zu bekämpfen und die Sozialhilfe finanziell zu entlasten, zumindest teilweise erreicht werden. Je nach Ausgestaltung des Systems entstehen jedoch unerwünschte Effekte wie z.B. negative Erwerbsanreize aufgrund von Schwelleneffekten oder massive gesamtsstaatliche Mehrkosten.

Seit 2009 existiert im Kanton Bern ein regierungsrätliches Familienkonzept. Dessen Ausgangspunkte waren neben den Richtlinien des Regierungsrates 2007 – 2010, in die verschiedene familienpolitische Aspekte eingeflossen sind, zwei Motionen, die in der Märzsession 2007 überwiesen wurden. Einerseits wurde eine direktionsübergreifende Konferenz zur Vernetzung der Familien-

¹ [PI 147-2012, Steiner-Brüttsch \(Langenthal, EVP\) vom 7.6.2012: Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien \(FamEL\)](#)

politik auf Kantonsebene gefordert² und zum anderen ein umfassendes Konzept mit konkreten Massnahmen zur Familienförderung³. Das Familienkonzept nennt als eine prioritäre Massnahme zur Stärkung der Ressourcen von Familien in prekären ökonomischen Situationen die Unterstützung dieser Personengruppe durch Familienergänzungsleistungen. Der erste Bericht zur Umsetzung des Familienkonzepts erschien 2014. Eine im November 2015 überwiesene Motion fordert, dass im nächsten Familienbericht die Strategie und der Terminplan zur Umsetzung der Massnahmen aus dem Familienkonzept vorgelegt werden sollen⁴. Der Erscheinungszeitpunkt des nächsten Familienberichts ist derzeit noch offen.

Der Regierungsrat beantragt aus finanzpolitischen Gründen die Ablehnung der Motion. Die kantonale Finanzpolitik ist mittelfristig mit diversen Herausforderungen konfrontiert (Ertragsausfälle Bundesfinanzausgleich, Finanzierung des stark steigenden Investitionsbedarfs, Aufwandwachstum in einzelnen Aufgabenbereichen), die für neue staatliche Massnahmen zur Unterstützung von Familien kaum einen Spielraum lassen. Allerdings kann sich der Regierungsrat vorstellen, Massnahmen zur Entlastung armutsgefährdeter Familien im Rahmen des nächsten Familienberichts und in Abhängigkeit der Entwicklung der Kantonsfinanzen vertieft zu prüfen. Allenfalls könnte ein einfaches und idealerweise automatisiertes System in Betracht gezogen werden, das nicht zwingend eine FamEL sein muss. Es könnten auch andere Modelle geprüft werden, die eventuell einfacher und kostengünstiger wären. Massnahmen in diesem Bereich ergeben nur Sinn, wenn sie so schlank wie möglich ausgestaltet werden, eine Entlastung der Sozialhilfe nachweisbar sowie messbar ist und die Familienarmut wesentlich reduziert werden kann.

Verteiler

- Grosser Rat

² [M 177-2006 Streiff-Feller \(Urtenen-Schönbühl, EVP\) vom 4.9.2006: Einführung einer direktionsübergreifenden Familienkonferenz](#)

³ [M 178-2006 Schnegg \(Lyss, EVP\): Erarbeitung eines Familienkonzepts](#)

⁴ [M 109-2015 Schnegg \(Lyss, EVP\): Für eine wirkungsvolle Familienpolitik](#)

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 287-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.747

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Hässig Vinzens (Zollikofen, SP) (Sprecher/in)
Linder (Bern, Grüne)
Weitere Unterschriften: 27

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 349/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Betreuungsqualität der familien- und schulergänzenden Einrichtungen sichern

Der Regierungsrat stellt sicher, dass:

1. in Kinderbetreuungseinrichtungen ein minimaler Anteil an Fachpersonen mit einem Tertiärabschluss im Berufsfeld (z. B. Kindererzieherin/Kindererzieher HF) eingestellt werden müssen und zudem mindestens 60 Prozent der Angestellten über einen entsprechenden Berufsabschluss (FABE-K) oder Tertiärabschluss verfügen
2. die Einrichtungen auch für Studierende der Tertiärstufe eine Ausbildungsentschädigung erhalten

Begründung:

Im Kanton Bern hat nur rund die Hälfte des Personals in den Einrichtungen der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote (Kitas, Tagesschulen) einen Berufsabschluss oder eine Tertiärausbildung. Die ausgebildeten Fachpersonen verfügen fast ausschliesslich über ein EFZ als Fachperson Betreuung, Fachrichtung Kinderbetreuung (FaBe-K). Nur wenige Prozent verfügen über eine Tertiärausbildung als Lehrperson, Kindererzieher/-in HF, Sozialpädagogin/Sozialpädagoge oder ähnlich. Dies ist umso bedenklicher, da es seit 2010 auch im Kanton Bern (wie in den Kantonen ZH, LU, BS, GE, VD, NE, VS und TI) eine vom Bund und im Rahmen des interkantonalen Konkordats (HFSV) anerkannte Ausbildung als dipl. Kindererzieher/-in HF gibt, die von der BFF Bern als kantonale Schule angeboten wird. Es zeigt sich, dass die Absol-

ventinnen und Absolventen dieser 3-jährigen Ausbildung grosse Mühe haben, eine ihrem Diplom angepasste Anstellung zu finden. In den Betreuungseinrichtungen erhalten sie meist einen Lohn entsprechend der Einreihung als FaBe-K, was störend ist. Gemäss Richtlinien der Kibesuisse kann eine Kindererzieherin HF beim Betreuungsschlüssel anders gewichtet werden, so dass die erhöhte Professionalisierung in der Summe evtl. zu keinen Mehrkosten führt. Professionelles Personal trägt massgeblich zur Qualität der Betreuung bei, und dies ist für berufstätige Eltern ein wichtiges Kriterium. Wenn mehr Frauen berufstätig sein sollen, muss auch die Qualität der Betreuung stimmen.

Im Vergleich mit den anderen Kantonen steht der Kanton Bern ausserordentlich schlecht da. Wie im Bericht «Reglementierung der Berufe im Bereich Soziale Arbeit» des eidg. Staatssekretariates für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) vom September 2017 ersichtlich ist (Kap. 3 «Tagesstrukturen für die frühkindliche Betreuung»), müssen z. B. im Kanton Genf 60 Prozent des Personals über einen HF-Abschluss als Kindererzieher/-in verfügen (die restlichen 40 % einen Berufsabschluss FaBe). Im Kanton Waadt müssen alle Mitarbeitenden über einen HF-Abschluss als Kindererzieher/-in, ein FH-Diplom in sozialer Arbeit oder ein EFZ als FaBe verfügen, wobei für die Betreuung von Kindern ab vier Jahren ein Lehrdiplom für die Volksschule verlangt wird. Für die Leitung der Einrichtung ist mindestens ein HF-Diplom in Kindererziehung erforderlich. Auch in der Deutschschweiz hinkt der Kanton Bern hinterher: Der Kanton Zürich verlangt ausdrücklich ein Diplom als FaBe-K oder als Kindererzieher/-in HF. Bei allen anderen Abschlüssen müssen zusätzlich ausreichendes Fachwissen und Berufserfahrung vorgewiesen werden. In gewissen Städten wie Luzern und Zürich wird zudem explizit verlangt, dass mindestens eine Person pro Einrichtung über den Abschluss als Kindererzieher/-in HF verfügt.

Der Kanton Bern dagegen erwähnt die Tertiärausbildung mit keinem Wort, sondern schreibt sogar für die Leitung nur eine Ausbildung als FaBe-K oder eine andere gleichwertige Ausbildung vor. Zudem erhalten die Einrichtungen im Kanton Bern durch die GEF bisher nur für FaBe-K-Ausbildungsplätze eine pauschale Ausbildungsentschädigung, jedoch nicht für Studierende der Kindererziehung HF. Diese Faktoren führen dazu, dass die Einrichtungen selbst wenig Interesse haben, solche Absolventinnen und Absolventen einzustellen oder ihre eigenen Mitarbeitenden mit einem FaBe-K-Abschluss zu einer weiterführenden Ausbildung auf HF-Stufe zu motivieren.

Antwort des Regierungsrates

Die Motionärinnen halten fest, dass der Kanton Bern bei der Einstellung von Personen mit Tertiärausbildung im familienergänzenden Betreuungsbereich schlecht dastehe. Sie vergleichen dabei die Situation im Kanton Bern mit den Kantonen in der französischsprachigen Schweiz. In der Romandie existierte lange keine EFZ-Ausbildung für Fachpersonen Betreuung, Fachrichtung Kinderbetreuung, sondern nur die Ausbildung auf HF-Stufe. Dass in der Waadt und im Kanton Genf mehr Personen mit Tertiärausbildung angestellt sind als im Kanton Bern, ist vor allem diesem Umstand geschuldet. Zudem sind die Betreuungsschlüssel auch nicht 1:1 vergleichbar. Im französischsprachigen Landesteil sind tertiär ausgebildete Personen oft für mehr Kinder zuständig als die Personen mit Lehrabschluss im Kanton Bern.¹ Aus der Deutschschweiz ist uns einzig die Stadt Luzern bekannt, welche die Anstellung von Personen auf HF-Stufe für die Kinderbetreuung verlangt.

¹ [Vgl.: Ecoplan \(2016\): Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen, Stand 31. August, Bestandsaufnahme und Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen der SODK, S. 20.](#)

Der Regierung ist nicht bekannt, dass in Kitas im Kanton Bern strukturell bedingte Qualitätsprobleme bestehen, die mit einer Vorgabe zur Einstellung von Personal mit Tertiärabschluss gelöst werden könnten bzw. müssten. Bei Kita-Leiterinnen und Kita-Leitern unter Aufsicht des kantonalen Jugendamts wird schon heute eine Zusatzausbildung im Führungsbereich verlangt. Kitas werden zudem angehalten, interne Weiterbildung zu betreiben, was auch umgesetzt wird. Des Weiteren trägt die Umsetzung der Praxis der Kantonalen Arbeitsmarktkommission (KAMKO) bezüglich Praktika in Kindertagesstätten dazu bei, dass die problematische Entwicklung in diesem Bereich weiter eingeschränkt werden kann.

Der Regierungsrat steht einer verstärkten Akademisierung in der familienergänzenden Kinderbetreuung kritisch gegenüber. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Motion [M 252-2014 \(Rufener, SVP\)](#) zu verweisen, die unter anderem einen „Stopp der Akademisierung“ verlangt. Die entsprechende Ziffer 6 der Motion wurde vom Grossen Rat in der Junisession 2015 mit deutlicher Mehrheit überwiesen (98 Ja, 47 Nein, 1 Enthaltung). In der damaligen Vorstossantwort hat der Regierungsrat die Stossrichtung der Motion grundsätzlich begrüsst und festgehalten, dass aktuell keine tertiäre Ausbildung für die Mitarbeit in Kindertagesstätten notwendig sei und dass auch keine Änderung der Vorgaben geplant sei.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die Einstellung von Personal mit tertiärem Bildungsabschluss negativ zu bewerten ist. Die Anforderungen an Betreuungseinrichtungen verändern sich (aktuell z.B. bezüglich der Förderung von fremdsprachigen Kindern oder der Inklusion von Kindern mit besonderen Bedürfnissen). Kitas müssen deshalb immer wieder überprüfen, mit welchen Massnahmen sichergestellt ist, dass ihr Personal für diese Aufgaben ausreichend qualifiziert ist. Das umfasst neben der internen und externen Weiterbildung von bestehendem Personal auch die Auswahl geeigneter Personen bei der Neurekrutierung. Vor allem in grösseren Kitas kann sich in diesem Rahmen die Anstellung verschiedener Personen mit unterschiedlichen Fachausbildungen und Spezialisierungen ebenso wie von Personen mit Tertiärausbildung als sinnvoll erweisen. In kleineren Kitas scheint prioritär, dass in der Leitung pädagogisches Vertiefungswissen und Führungskompetenzen bzw. -instrumente in Kombination vorhanden sind.

Im schulergänzenden Bereich arbeiten in vielen Tagesschulen Lehrpersonen in der Betreuung mit und gewährleisten so eine Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuung sowie die Unterstützung der Kinder bei den Hausaufgaben.

Momentan schreiben die Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV) und die Tagesschulverordnung (TSV) vor, dass mindestens 50 % des Betreuungspersonals über eine pädagogische oder sozialpädagogische Ausbildung verfügen muss. Eine Anhebung auf 60 % würde zu einer Kostensteigerung bei den Betreuungskosten führen, da die Betriebe ausgebildeten Personen höhere Löhne bezahlen müssten. Dem entsprechend müssten die Normlohnkosten und Gebühren im Tagesschulbereich erhöht werden. Im Betreuungsgutscheinssystem könnte ohne die Anhebung der Gutscheinwerte nicht mehr der gleiche Anteil an der Betreuung mitfinanziert werden. Zudem bekunden viele Tagesschulen bereits heute aus unterschiedlichen Gründen (u. a. Mangel an Lehrpersonen) Mühe, qualifiziertes Personal zu finden. Es ist nicht sicher, ob überhaupt genügend qualifiziertes Personal verfügbar wäre, um einen Anteil von 60 % zu erreichen.

Der Regierungsrat lehnt daher eine spezifische Neuregelung im Sinn der Motionärinnen ab. Umso mehr, als die Institutionen mit der Einführung des Betreuungsgutscheinystems ihre Tarife frei werden festlegen können. Sie verfügen damit über den notwendigen Spielraum, um je nach Konzept auch teureres Personal anstellen zu können. Dennoch sollen der aktuelle Betreuungsschlüssel und die Qualifikationsanforderungen allgemein überprüft werden, beispielsweise die Anforderungen an die Leitungen der Betreuungsinstitutionen und an die zahlreichen Personen

ohne Ausbildung in diesem Bereich (z.B. Praktikantinnen und Praktikanten). Diese Prüfung ist im Rahmen der Umsetzung der Neuregelung von Aufsicht und Bewilligung vorgesehen, die mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG) umgesetzt wird.

Die Forderung gemäss Ziffer 2 der Motion wird mit der Einführung der Betreuungsgutscheine 2019 obsolet, da im neuen System keine Ausbildungsentschädigungen mehr ausgerichtet werden. Den Tagesschulen werden vom Kanton bereits heute generell keine Ausbildungsentschädigungen vergütet.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 238-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.694

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: glp (Schöni-Affolter, Bremgarten) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 325/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Bessere Qualität bei chirurgischen Eingriffen unter geübter Hand: Einführung von Mindestfallzahlen pro Chirurg/Chirurgin in der SPLG

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Mindestfallzahl nicht nur pro Standort, sondern auch eine solche pro Chirurgin/Chirurg für heikle Operationen vorzugeben, damit der entsprechende Eingriff zu Lasten der OKP abgerechnet werden darf.

Begründung:

In der SPLG-Systematik Akutsomatik BE gibt es derzeit bei 26 Leistungsgruppen Anforderungen an eine Mindestfallzahl, die heute in der Regel 10 Fälle pro Standort und Jahr in der betroffenen Leistungsgruppe vorschreibt. Bei der Festlegung von Mindestfallzahlen stehen stationäre Behandlungen mit einem hohen Spezialisierungsgrad im Vordergrund. Diese Mindestfallzahlen stellen für die betroffenen Leistungsgruppen eine zusätzliche qualitätsorientierte Mindestanforderung dar. Sie sollen in erster Linie verhindern, dass Patientinnen und Patienten in einem Spital behandelt werden, in dem diese spezialisierten stationären Behandlungen nur selten erbracht werden. Spitalstandorte, welche die Mindestfallzahl nicht oder nicht mehr erreichen, sollen die entsprechenden Eingriffe nicht (mehr) zu Lasten der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen dürfen.

Die Vorgabe einer Mindestzahl von Fällen, die pro Jahr zu behandeln sind, verschafft die nötige Routine und Erfahrung.

Viele Kantone sind aber bereits einen Schritt weiter gegangen. Sie haben erkannt, dass mit der Einführung von Mindestfallzahlen nicht nur pro Standort sondern auch pro Chirurgin/Chirurg und Jahr die Qualität der Behandlungsleistungen erhöht werden können. Gleichzeitig sinkt unter der geübten Hand das Risiko, dass bei einer Behandlung Fehler passieren. Rückenwind haben die Kantone auch aus einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erhalten, das dieses Vorgehen im Fall einer Klage im Kanton Zürich als gesetzmässig gestützt hat (Urteil C-5603/2017 vom 14. September 2018). Bern als wichtiger und zentraler Medizinstandort in der Schweiz darf dabei nicht den Anschluss an die Spitze verlieren und muss wie der Kanton Zürich auch Mindestfallzahlen pro Chirurgin/Chirurg für gewisse heikle Operationen (vor allem Urologie, am Bewegungsapparat und Gynäkologie) als qualitätsorientierte Mindestanforderung abrechenbar zu Lasten der OKP einführen.

Begründung der Dringlichkeit: Aus Gründen des interkantonalen Wettbewerbs im Gesundheitswesen, einem hart umkämpften Markt, kann es sich der Kanton Bern nicht leisten, in dieser wichtigen Qualitätsfrage hintanzustehen oder sogar abzufallen. Eine möglichst baldige Umsetzung ist wichtig.

Antwort des Regierungsrats

Der Regierungsrat erachtet die Einführung von Mindestfallzahlen pro Operateur/in bei bestimmten technisch anspruchsvollen chirurgischen Eingriffen grundsätzlich als sinnvolle Ergänzung zur Mindestfallzahl pro Standort. Diese kann aber nur teilweise durch Mindestfallzahlen pro Operateur bzw. Operateurin ersetzt werden, da eine Mindestfallregelung pro Standort für gewisse Eingriffe auch die klinische Erfahrung der übrigen beteiligten Fachpersonen (also Anästhesie, Pflege, Überwachungsstation) vor und nach dem eigentlichen chirurgischen Eingriff sicherstellt. Gerade bezüglich der frühzeitigen Erkennung und Beherrschung von Komplikationen nach chirurgischen Eingriffen ist eine gesamtheitliche Sicht über die ganze Behandlungskette unabdingbar und erhöht die Patientensicherheit.

Mindestfallzahlen pro Operateur bzw. Operateurin sollte aus Sicht des Regierungsrats zudem idealerweise interkantonal koordiniert eingeführt werden. Aktuell erhebt nur der Kanton Zürich die Operationszahlen pro Operateur/in für bestimmte Eingriffe in den Bereichen Bewegungsapparat (Hüft- und Knieprothesen inkl. Prothesenwechsel), Gynäkologie (gynäkologische Tumoren und Operationen bei Brustkrebs) und Urologie (radikale Prostatektomie). Geplant sind solche Mindestfallzahlen pro Operateur bzw. Operateurin auch in den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden (Stand: Februar 2019).

Heute steht den Kantonen die Medizinische Statistik der Krankenhäuser als Datengrundlage zur Verfügung, um Mindestfallzahlen pro Spitalstandort für bestimmte Leistungen zu überprüfen. Die Medizinische Statistik sieht keine Identifikation des medizinischen Personals vor, weshalb eine Auswertung der Mindestfallzahl auf Ebene einzelner Operateurinnen und Operateure damit (noch) nicht möglich ist.

Die Einführung einer zusätzlichen kantonalen Erfassung mittels einem kantonalen Zusatzdatensatz wäre technisch möglich. Der Regierungsrat ist sich jedoch bewusst, dass solch eine zusätz-

liche Erfassung des medizinischen Personals mit einem zusätzlichen Dokumentationsaufwand für die Spitäler verbunden ist. Diese müssten für jede Abklärung oder Behandlung neu auch die einzelnen Operateurinnen und Operateure erfassen, was umfangreiche Anpassungen der entsprechenden Softwaresysteme in sämtlichen Listenspitälern im Kanton notwendig machen würde.

Im Weiteren ist es dem Regierungsrat ein Anliegen, der im Vergleich zu anderen Kantonen sehr heterogenen Spitallandschaft im Kanton Bern Rechnung zu tragen. Insbesondere die zahlreichen für die stationäre Versorgung der Kantonsbevölkerung notwendigen Privatspitäler und -kliniken sind angemessen zu berücksichtigen. Da diese häufig ausschliesslich als Belegarzt-System betrieben werden, ist eine geeignete technische Umsetzung vorzusehen, welche auch für die an mehreren Standorten tätigen Belegärztinnen und -ärzte angemessen berücksichtigt.

Trotz dieser limitierenden Faktoren ist der Regierungsrat bereit, das Anliegen der Motionärin aufzunehmen und gemeinsam mit den Spitälern Möglichkeiten der Umsetzung zu prüfen. Neben der Datengrundlage und -erfassung sind dabei auch die konkret betroffenen Leistungen vertieft zu analysieren. In diesem Sinne beantragt der Regierungsrat, die Motion als Postulat anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 256-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.712

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Marti (Bern, SP)

Weitere Unterschriften: 11

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 368/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Gleichstellungscontrolling, Lohnkontrolle und angemessene Vertretung von Frauen (und Männern) in leitenden Positionen der Berner Spitäler

Die Regierung wird gebeten, eine Gesetzesänderung vorzulegen, die im Spitalversorgungsgesetz unter dem Kapitel Pflichten einen Artikel zur Gleichstellung von Frau und Mann vorsieht:

(neu) **Art. 51bis** Gleichstellungscontrolling

¹ Die im Kanton Bern gelegenen Listenspitäler gewährleisten mit geeigneten Massnahmen, dass Frauen und Männer auf allen hierarchischen Ebenen, insbesondere im Kader und in leitenden Positionen – gemäss ihrem Anteil in der Berufsgruppe – angemessen vertreten sind.

² Die Listenspitäler führen ein wirksames Gleichstellungscontrolling ein und informieren die Öffentlichkeit regelmässig über die Geschlechteranteile auf den verschiedenen Stufen und insbesondere im Kader sowie über ihre Gleichstellungsförderungspläne.

³ Die Listenspitäler überprüfen regelmässig die Löhne mit einem anerkannten Instrument auf die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern und informieren die Öffentlichkeit über die Resultate. Dabei werden alle Arten von Entschädigungen wie Boni, Zulagen, Poolgelder, Einnahmen aus Privatpatientenbehandlung, Lehr- und Forschungstätigkeit usw. einbezogen.

Begründung:

Wie die Antworten auf die beiden Interpellationen 056-2018 und 055-2018 zeigen, besteht an vielen Berner Spitälern grosser Handlungsbedarf, was die Vertretung von Frauen in leitenden Positionen angeht. So liegt der Frauenanteil in der Inselgruppe in der Direktion/Geschäftsleitung bei 13 Prozent, im Kader des ärztlichen Bereichs bei tiefen 14 Prozent. Abgesehen von einzelnen Ausnahmen liegen die Anteile gerade auch bei der Ärzteschaft im Kader in vielen Spitälern sehr tief: FMI AG: 10 %, SRO: 25 %; RSE: 24 %; SZB: 33 % usw. (Interpellation 056-2018).

Der Frauenanteil in der Ärzteschaft innerhalb der Insel-Gruppe ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. In den Altersklassen unter vierzig Jahren sind die Frauen mittlerweile in der Mehrzahl. Wie Erfahrungen in anderen Bereichen zeigen, bedeuten mehr jüngere Ärztinnen nicht automatisch auch mehr Ärztinnen in leitender Position.

Um sicherzustellen, dass sich der Frauenanteil in leitenden Positionen in den Berner Spitälern in den nächsten Jahren tatsächlich verbessert und Frauen angemessen vertreten sind, braucht es einerseits gute Rahmenbedingungen, andererseits aber auch einen Mentalitätswandel und konkrete Ziele und Massnahmen sowie ein Gleichstellungscontrolling über die Umsetzung.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist ebenfalls der Meinung, dass eine angemessene Vertretung von Frauen im oberen Kader sinnvoll und für die Unternehmen äusserst bereichernd sind. Jedoch teilt er die Auffassung der Motionärin nicht, dass zur Erreichung dieses Ziels eine weitere Gesetzesvorgabe notwendig ist. Eine weitere Regelung generiert nicht nur einen zusätzlichen Aufwand, der nicht abgegolten wird, sondern auch weitere Einschränkungen, welche die Konkurrenzfähigkeit der Berner Spitäler im interkantonalen Wettbewerb negativ beeinflussen. Zudem verfügt der Kanton durch seine Eigentümerrolle bereits heute über eine bedeutende Steuerungsmöglichkeit, die er in den letzten Jahren beispielsweise beim Frauenanteil im Verwaltungsrat stets und konsequent wahrgenommen hat.

Auch ohne gesetzliche Vorgabe sind bereits einige gesellschaftliche Entwicklungen im Gange, welche die Rahmenbedingungen für einen grösseren Frauenanteil im Kader begünstigen. So sind die Arbeitgeber je länger je mehr für diese Frage sensibilisiert und setzen sich mit alternativen Arbeitsmodellen wie Teilzeitarbeit oder Jobsharing auseinander. Dies zunehmend auch im Bereich der Spitalversorgung, wo auf den sich akzentuierenden Fachkräftemangel beim ärztlichen Personal sowie wie dem hohen Frauenanteil in der Ausbildung reagiert werden muss. Eine gleichmässige Vertretung der Geschlechter in den genannten Positionen wird sich somit aufgrund der erhöhten Nachfrage einstellen.

Ferner ist auf nationaler Ebene eine Anpassung des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR151.1) vorgesehen. Neu soll für Arbeitgeber, welche zu Jahresbeginn mindestens 100 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, die Pflicht zur Lohngleichheitsanalyse eingeführt werden. Die Regelung entspricht weitgehend der Forderung der Motionärinnen nach einer Kontrolle der Lohngleichheit bei den Leistungserbringern. Auch auf kantonaler Ebene ist die Forderung nach Lohngleichheit bereits im Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG, BSG 641.1) verankert. So wird

in Artikel 7a verlangt, dass Betriebe, die Staatsbeiträge empfangen, die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gewährleisten. Sie reichen dazu ein Formular in Form einer Selbstdeklaration ein, das anschliessend durch die zuständige Stelle der Staatskanzlei überprüft wird. Die Analyse beruht auf dem vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann empfohlenen Instrument «Logib». Sämtliche Listenspitäler des Kantons Bern verfügen entweder über Leistungsverträge mit dem Kanton oder erhalten für erbrachte Leistungen gemäss Spitalliste einen Anteil von 55% vergütet. Somit sind sie dem Staatsbeitragsgesetz unterstellt und müssen der Pflicht zur Einhaltung der Lohngleichheit nachkommen. Eine zusätzliche Aufführung dieser Bestimmung des aktuell geltenden Rechts im Spitalgesetz (als «lex specialis» zum StBG) erscheint dem Regierungsrat deshalb wenig sinnvoll.

Da die Regelung zur Überprüfung der Lohngleichheit bereits im kantonalen Gesetz verankert ist und auf die Leistungserbringer angewandt wird, er aber zur Prüfung weitergehender Massnahmen bereit ist, beantragt der Regierungsrat, die vorliegende Motion als Postulat anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

Anträge des Regierungsrates und der Kommission für die zweite Lesung

RRB Nr. 462

2017_01_BVE_Wasserversorgungsgesetz_WVG_2018.BVE.1499

Geltendes Recht	Ergebnis der ersten Lesung	Antrag Kommission II	Antrag Regierungsrat III
	Wasserversorgungsgesetz (WVG)		
	<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:</i>		
	I.		
	Der Erlass 752.32 Wasserversorgungsgesetz vom 11.11.1996 (WVG) (Stand 01.01.2003) wird wie folgt geändert:		
Art. 5 Beiträge 1 Grundsatz ¹ Beiträge an Wasserversorgungen aus dem Wasserfonds werden unter den Voraussetzungen gemäss Artikel 5a geleistet an a die Erstellung, Erneuerung und Erweiterung aller Wasserversorgungsanlagen, ohne die Leitungen und Hydranten in den Versorgungsgebieten,			

 = In erster Lesung an die Kommission zurückgewiesen

Geltendes Recht	Ergebnis der ersten Lesung	Antrag Kommission II	Antrag Regierungsrat III
b die Hälfte der Kosten von Transportleitungen in den Versorgungsgebieten, die gleichzeitig der Versorgung dienen, c Studien, Konzepte und hydrogeologische Untersuchungen, soweit der Kanton diese nicht selbst durchführt, d die Übernahme privater beitragsberechtigter Anlagen gemäss Buchstaben a und b, e den Einkauf in bestehende Wasserversorgungsanlagen, f Vorfinanzierungen von Leistungsreserven, für die noch keine Trägerschaft zur Verfügung steht, g die Beteiligung an Wasserversorgungen zur Sicherstellung nachträglicher Beitritte, h die Ausscheidung von Grundwasser- und Quellschutzzonen und den Erwerb dinglicher Rechte.	b die Hälfte der Kosten für die <u>Erstellung und Erweiterung</u> von Transportleitungen in den Versorgungsgebieten, die gleichzeitig der Versorgung dienen, h die Ausscheidung von Grundwasser- und Quellschutzzonen und den Erwerb dinglicher Rechte¹, i organisatorische Massnahmen zur Gründung oder Erweiterung von regionalen Wasserversorgungen. ² Keine Beiträge werden geleistet an die Erneuerung von Transportleitungen.	² Unter Vorbehalt von Absatz 3 werden an die Erneuerung von Transportleitungen keine Beiträge geleistet.	<i>Antrag Kommission</i>

Geltendes Recht	Ergebnis der ersten Lesung	Antrag Kommission II	Antrag Regierungsrat III
	³ Beitragsgesuche sind vor Baubeginn einzureichen. Auf verspätet eingereichte Beitragsgesuche wird nicht eingetreten. Der Regierungsrat kann einen späteren Zeitpunkt für Beitragsgesuche vorsehen, insbesondere für Beitragsgesuche, die dringende Sanierungsarbeiten betreffen.	³ Wasserversorgungen mit ausserordentlich hohen Werterhaltungskosten erhalten angemessene Beiträge an die Erneuerung von Transportleitungen. Das Nähere regelt der Regierungsrat durch Verordnung. ⁴ Beitragsgesuche sind vor Baubeginn einzureichen. Auf verspätet eingereichte Beitragsgesuche wird nicht eingetreten. Der Regierungsrat kann einen späteren Zeitpunkt für Beitragsgesuche vorsehen, insbesondere für Beitragsgesuche, die dringende Sanierungsarbeiten betreffen.	<i>Antrag Kommission</i> <i>Antrag Kommission</i>
Art. 5a 2 Voraussetzungen ¹ Beiträge werden ausgerichtet, wenn a der Beitragssatz gemäss Artikel 5b Absatz 1 mindestens 25 Prozent beträgt, b das Projekt auf einer zweckmässigen Planung beruht, dem Stand der Technik entspricht und wirtschaftlich ist, c die geplanten Erweiterungen oder Änderungen eigener Anlagen an Stelle einer Zusammenarbeit mit andern Wasserversorgungen notwendig sind,	a der Beitragssatz gemäss Artikel 5b Absatz 1 ~~mindestens 25 Prozent beträgt~~ <u>1a die durch Verordnung bestimmte Mindesthöhe erreicht</u>, b das Projekt auf einer ~~zweckmässigen Planung~~ <u>genehmigten Generellen Wasserversorgungsplanung</u> beruht, dem Stand der Technik entspricht und wirtschaftlich ist, c die ~~geplanten Erweiterungen~~ <u>geplante Erstellung, Erneuerung oder Änderungen</u> eigener Anlagen an Stelle einer Zusammenarbeit mit ~~andern~~ <u>anderen</u> Wasserversorgungen notwendig ~~sind~~ <u>ist</u>,		

 = In erster Lesung an die Kommission zurückgewiesen

Geltendes Recht	Ergebnis der ersten Lesung	Antrag Kommission II	Antrag Regierungsrat III
d die Mitsprache des Kantons beim Bau gewährleistet ist und e die nötigen Fondsmittel vorhanden sind. ² Unabhängig vom Mindestbeitragsatz gemäss Absatz 1 Buchstabe a werden Beiträge ausgerichtet an a die generelle Wasserversorgungsplanung, b Anlagen, die neuen oder der Erweiterung von bestehenden zwischenkommunalen Zusammenschlüssen der Wasserversorgungen dienen, c besonders kostspielige oder für die Beurteilung des Grundwasservorkommens wichtige hydrogeologische Untersuchungen. ³ Aus dem Wasserfonds finanziert wird zudem die Mehrwertsteuer, die auf den Abgaben erhoben und von den Abgabepflichtigen geschuldet wird. ⁴ Die durch die Verwaltung verursachten Kosten gehen zu Lasten des Wasserfonds.	d die Mitsprache des Kantons <u>bei der Projektierung und</u> beim Bau gewährleistet ist und a die ~~generelle~~ <u>Generelle</u> Wasserversorgungsplanung, b Anlagen, die neuen oder der Erweiterung von bestehenden ~~zwischenkommunalen Zusammenschlüssen~~ <u>der regionalen</u> Wasserversorgungen dienen, c besonders kostspielige oder für die Beurteilung des Grundwasservorkommens wichtige hydrogeologische Untersuchungen₁ d Massnahmen gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe i.		

Geltendes Recht	Ergebnis der ersten Lesung	Antrag Kommission II	Antrag Regierungsrat III
⁵ Die Artikel 21 bis 27 des Staatsbeitragsgesetzes¹⁾ vom 16. September 1992 über die Sicherung des Beitragszweckes sind sinngemäss anwendbar.	⁵ Die Artikel 21 bis 27 des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 (StBG)²⁾ über die Sicherung des ~~Beitragszweckes~~ <u>Beitragszwecks</u> sind sinngemäss anwendbar.		
Art. 5b 3 Bemessung ¹ Der Beitragssatz an die anrechenbaren Kosten wird in Abhängigkeit der jährlichen Werterhaltungskosten und der versorgten ständigen und nicht ständigen Einwohner in den einzelnen Wasserversorgungen gemäss nachfolgender Tabelle bestimmt: ² Die Werterhaltungskosten ergeben sich aus dem Beschaffungswert der gemäss der Generellen Wasserversorgungsplanung wieder zu beschaffenden und neu zu erstellenden Anlagen, multipliziert mit der gemittelten Erneuerungsrate.	¹ <i>Aufgehoben.</i> ^{1a} Der Beitragssatz an die anrechenbaren Kosten richtet sich nach den jährlichen Werterhaltungskosten im Verhältnis zur Anzahl der versorgten ständigen und nicht ständigen Einwohnerinnen und Einwohner. Er ist umso grösser, je höher diese Werterhaltungskosten sind.		

¹⁾ BSG 641.1

²⁾ BSG 641.1

 = In erster Lesung an die Kommission zurückgewiesen

Geltendes Recht	Ergebnis der ersten Lesung	Antrag Kommission II	Antrag Regierungsrat III
³ Erstreckt sich eine Wasserversorgung über mehrere Gemeinden oder innerhalb einer Gemeinde über mehrere Ortschaften, ergibt sich der Beitragssatz aus dem gewogenen Mittel der einzelnen Beitragssätze und Werterhaltungskosten. ⁴ Ein Zuschlag von höchstens 15 Prozent zum ordentlichen Beitragssatz kann ausgerichtet werden a bei Anlagen, die im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit besonders aufwändig sind, b bei ungünstigen hydrogeologischen Verhältnissen oder anderen Standortnachteilen, c zur Förderung von gemeinsamen Anlagen mehrerer Wasserversorgungen.	^{2a} Bei der Berechnung der Werterhaltungskosten gemäss Absatz 2 wird der Beschaffungswert der Leitungen und Hydranten in den Versorgungsgebieten nicht berücksichtigt und der Beschaffungswert der Transportleitungen in den Versorgungsgebieten, die gleichzeitig der Versorgung dienen, nur zur Hälfte. a bei Anlagen, die im Verhältnis zu ihrer ~~Leistungsfähigkeit~~ <u>Leistungsfähigkeit</u> besonders aufwändig sind, c ~~zur Förderung von gemeinsamen bei Anlagen mehrerer, die neuen oder der Erweiterung von bestehenden regionalen Wasserversorgungen dienen.~~		

 = In erster Lesung an die Kommission zurückgewiesen

Geltendes Recht	Ergebnis der ersten Lesung	Antrag Kommission II	Antrag Regierungsrat III
⁵ Aus dem Wasserfonds können die Aufgaben gemäss Artikel 3 Buchstaben d bis g vollständig finanziert werden. ⁶ Das Nähere regelt der Regierungsrat durch Verordnung.	⁵ Aus dem Wasserfonds können die Aufgaben gemäss Artikel 3 <u>Absatz 1</u> Buchstaben d bis g vollständig finanziert werden.		
	Art. 5d 5 Anwendbares Recht ¹ Gesuche um Beiträge aus dem Wasserfonds werden nach dem Recht beurteilt, das im Zeitpunkt der Zusage gilt.		
T1 Übergangsbestimmung zur Änderung vom 7.6.2001	T1 Aufgehoben.		
Art. T1-1 ¹ Gesuche um Beiträge aus dem Wasserfonds werden nach dem Recht beurteilt, das im Zeitpunkt der vollständigen Gesuchseinreichung gilt.	Art. T1-1 Aufgehoben.		
	II.		
	<i>Keine Änderung anderer Erlasse.</i>		
	III.		
	<i>Keine Aufhebungen.</i>		

Geltendes Recht	Ergebnis der ersten Lesung	Antrag Kommission II	Antrag Regierungsrat III
	IV.		
	Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.		
	Bern, 6. März 2019 Im Namen Grossen Rates Der Präsident: Iseli Der Generalsekretär: Trees	Bern, 25. April 2019 Im Namen der Kommission Der Präsident: Klauser	Bern, 8. Mai 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer

Ergänzende Angaben zur Ausgabenbewilligung

Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Geschäftsnummer: 2019.BVE.113
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnasium Hofwil, Erweiterung, Umbau und Unterhalt Verpflichtungskredit für die Projektierungsarbeiten inkl. Ausschreibung

A. Gegenstand

Mit dem beantragten Kredit von CHF 6'000'000.- soll nach Abschluss des Architekturwettbewerbs für die erforderlichen Neubauten, die gesamte Projektierung der baulichen Massnahmen zur Erweiterung und Instandhaltung des Gymnasiums Hofwil inkl. Ausschreibungen finanziert werden. Im Rahmen des Projekts sind verschiedene Umbauarbeiten an den bestehenden Gebäuden (inkl. Mensa) für erweiterte Nutzungsmöglichkeiten, die Ablösung der Schulraumprovisorien durch Neubauten sowie eine neue Doppelturnhalle vorgesehen. Gleichzeitig sollen notwendige Unterhaltsmassnahmen an den Gebäudehüllen und Schadstoffsanierungen durchgeführt, die Heizanlage modernisiert und die Erdbebensicherheit sowie der Brandschutz überprüft und allenfalls verbessert werden.

Die Neubauten werden voraussichtlich im 2025 bezugsbereit sein.

B. Bezeichnung Anlageklasse(n) und standardmässige Nutzungsdauer (Abschreibungsdauer)

Bezeichnung Anlageklasse	Betrag in CHF	Nutzungsdauer
Anlagen im Bau	6'000'000	

C. Aufteilung werterhaltend/wertvermehrend

Total Investitionsausgaben	Davon wertvermehrend	Davon werterhaltend	Reserve in %

D. Bezug zur gesamtkantonalen Investitionsplanung**Investitionsausgaben pro Jahr**

in Mio. CHF	Total	Vor-jahre	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Folge-jahre
Gem. vor-liegender Beschluss	59,5				1,5	1,5	3,0		
Gem. gesamt-kant. Investitions-planung vom 22.8.2018	39,5		1,0	0,7	1,5	1,5	6,8	12,0	13,5

Das Total gemäss gesamtkantonaler Investitionsplanung enthält Reserven, während die Jahreswerte keine Reserven enthalten.

Die Abweichung der geplanten Investitionsausgaben von der gesamtkantonalen Investitionsplanung wird in Ziffer 4.4 des Vortrags erläutert.

E. Erläuterung der Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung**Jährlicher Abschreibungsaufwand (über die gesamte Nutzungsdauer)**

Bezeichnung Anlageklasse	Betrag

Folgekosten zu Lasten der Erfolgsrechnung als Folge der Investitionsausgabe

Beschreibung	Jahr	Betrag
Total in CHF		

F. Erläuterungen/Bemerkungen

Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen sowie zur Nutzungsdauer und Abschreibung können erst im Ausführungskredit gemacht werden.

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 228/2019
Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Geschäftsnummer: 2019.BVE.113
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnasium Hofwil. Erweiterung, Umbau und Unterhalt

Verpflichtungskredit für die Projektierungsarbeiten inkl. Ausschreibung

1 Gegenstand

Mit dem beantragten Kredit von CHF 6'000'000 soll nach Abschluss des Architekturwettbewerbs für die erforderlichen Neubauten die gesamte Projektierung aller baulichen Massnahmen zur Erweiterung und Instandhaltung des Gymnasiums Hofwil, inkl. Ausschreibungen, finanziert werden. Im Rahmen des Projekts sind zur Erweiterung der Nutzung verschiedene Umbauarbeiten an den bestehen Gebäuden (inkl. Mensa), die Ablösung der Schulraumprovisorien durch Neubauten sowie eine neue Doppelturnhalle vorgesehen. Gleichzeitig sollen notwendige Unterhaltsmassnahmen an den Gebäudehüllen und Schad-stoffsanierungen durchgeführt, die Heizanlage modernisiert und die Erdbebensicherheit sowie der Brandschutz überprüft und allenfalls verbessert werden.

Die Neubauten werden voraussichtlich im 2025 bezugsbereit sein.

2 Rechtsgrundlagen

- Mittelschulgesetz vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12), Art. 33, 59 und 64
- Mittelschulverordnung vom 7. November 2007 (MiSV; BSG 433.121), Art. 70
- Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01), Art. 33
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; 152.221.191), Art. 14
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0), Art. 42 ff.
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV, BSG 621.1), Art. 136 ff.



3 Ausgabenart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Preisstand April 2018, Hochbaupreisindex Espace Mittelland = 123.5 Punkte

Gesamte Planungs- und Projektierungskosten	CHF	6'785'000.00
• Kosten für den Architekturwettbewerb	CHF	785'000.00
• Projektierungskosten	CHF	6'000'000.00
davon		
– Vor- und Bauprojekt	CHF	3'600'000.00
– Baubewilligungsverfahren	CHF	300'000.00
– Submissionsarbeiten / Arbeitsausschreibungen	CHF	2'100'000.00
Total	CHF	6'785'000.00
abzüglich bewilligte Ausgaben für den Architekturwettbewerb (wird durch den Regierungsrat separat bewilligt)	– CHF	785'000.00
Für die Ausgabenbefugnis massgebende Kreditsumme gemäss Art. 143 FLV	CHF	6'000'000.00
Zu bewilligender Kredit	CHF	6'000'000.00

Es handelt sich um einmalige, neue Ausgaben gemäss Art. 46 und 48 Abs. 1 FLG.

Teuerungsbedingte Mehrkosten werden mit dem vorliegenden Beschluss bewilligt (Art. 54 Abs. 3 FLG und Art. 151 FLV).

4 Kreditart / Konto / Produktgruppe / Rechnungsjahr

Es handelt sich um einen Verpflichtungskredit gemäss Art. 50 FLG, der mit den folgenden Zahlungen abgelöst wird, die im Voranschlag und in der Finanzplanung der BVE eingestellt sind.

Produktgruppe: Immobilienmanagement (09.15.9100)
 Objekt: Gemeinde: Münchenbuchsee
 Grundstück: 3607

Konto	Bezeichnung	Rechnungsjahr		Betrag
504000	Amt für Grundstücke und Gebäude	2020	CHF	1'500'000.00
	Erwerb und Erstellung von Liegen- schaften (VV)	2021	CHF	1'500'000.00
		2022	CHF	3'000'000.00
Total			CHF	6'000'000.00

5 Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen, zur Nutzungsdauer und zu den Abschreibungen

Die Investitionen Ausgaben von CHF 6.0 Mio. für die Projektierung fallen, ebenso wie die separat bewilligten Ausgaben für den Architekturwettbewerb, in die Anlageklasse "Anlagen im Bau".

Nähere Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen sowie zur Nutzungsdauer und Abschreibung können erst im Ausführungskredit gemacht werden.

6 Finanzreferendum

Der Beschluss unterliegt der fakultativen Volksabstimmung und ist im Amtsblatt des Kantons Bern zu veröffentlichen.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Beilage

- Ergänzende Angaben zur Ausgabenbewilligung

Verteiler

- Grosser Rat

BVE 31 2019.BVE.113

Rückweisungsantrag

Version 1

20.05.2019 / AO

Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnasium Hofwil. Erweiterung, Umbau und Unterhalt. Verpflichtungskredit für die Projektierungsarbeiten inkl. Ausschreibung

Urheber/-in	Antrag	+	-
		++	--
BaK (Dumermuth)	Das Geschäft wird mit folgender Auflage an den Regierungsrat zurückgewiesen: Die Finanzierbarkeit der Investition ist mit Blick auf die Finanzierungslücke in der Investitionsplanung zu klären. Dafür ist eine Lösung für das Schliessen der Finanzierungslücke vorzulegen unter Einbezug einer Priorisierung der Investitionen.		

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Geschäftsnummer: 2019.BVE.113
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnasium Hofwil Erweiterung, Umbau und Unterhalt Verpflichtungskredit für die Projektierungsarbeiten inkl. Ausschreibung

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Vorhabens	2
3.1	Ausgangslage	2
3.1.1	Schulraumstrategie 2030	2
3.1.2	Gymnasium Hofwil.....	3
3.2	Projektbeschrieb	4
3.3	Flächenbedarf.....	4
3.4	Bauliche Anforderungen	5
3.5	Betriebliche Anforderungen	5
3.6	Vorgehen.....	5
3.7	Alternativen und Folgen bei einem Verzicht.....	5
4	Finanzielle Auswirkungen.....	6
4.1	Kostenübersicht.....	6
4.2	Finanzierung.....	6
4.3	Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen, zur Nutzungsdauer und zu den Abschreibungen	6
4.4	Voraussichtliche Investitionskosten und Folgekosten	7
5	Termine	7
6	Antrag.....	7



1 Zusammenfassung

In den letzten Jahren führten insgesamt steigende Schülerzahlen sowie der Entscheid des Grossen Rates (2013.RRGR.727), das erste gymnasiale Bildungsjahr nur noch an Gymnasien anzubieten (sog. Quarta-Lösung), zu einem deutlichen Raummehrbedarf am Gymnasium Hofwil. Um diesen aufzufangen, wurden in den Jahren 2012 (RRB 1589/2012) und 2017 (2016.RRGR.1062) zeitlich befristete Provisorien bewilligt. Die Notwendigkeit, die Provisorien später durch eine definitive Lösung abzulösen, wurde den ausgabenkompetenten Organen bei der jeweiligen Beschlussfassung kommuniziert. Die Bewilligung der Provisorien läuft Ende 2024 aus. Eine Verlängerung der Übergangslösungen sowie eine Reduktion des Ausbildungsangebots am Gymnasium Hofwil wurden geprüft aber als nicht realisierbar beurteilt.

Für die Aufhebung der Provisorien, für die Verbesserung der Verpflegungssituation vor Ort und um einen künftigen, demografisch bedingten Ausbau des Gymnasiums um eine Klassenreihe zu ermöglichen, sind zusätzliche Räume nötig. Ein Teil der notwendigen Flächen kann durch Umbauten an den bestehenden Gebäuden sichergestellt werden. Für den Rest sind Neubauten notwendig. Zeitgleich zu den Umbauarbeiten sollen anstehende Unterhaltsmassnahmen an den bestehenden Bauten vorgenommen und die bestehende Heizanlage ersetzt werden. Die Brandschutzanlagen werden erneuert und alle Gebäude auf ihre Erdbebentauglichkeit geprüft und bei Bedarf Massnahmen umgesetzt.

Mit dem beantragten Kredit von CHF 6 Mio. sollen die gesamte Projektierung der Neubauten, der Umbauarbeiten und der Unterhaltsmassnahmen sowie die Ausschreibungen finanziert werden.

Die Neubauten werden voraussichtlich im 2025 bezugsbereit sein.

2 Rechtsgrundlagen

- Mittelschulgesetz vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12), Art. 33, 59 und 64
- Mittelschulverordnung vom 7. November 2007 (MiSV; BSG 433.121), Art. 70
- Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01), Art. 33
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191), Art. 14
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Art. 42 ff.
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1), Art. 136 ff.

3 Beschreibung des Vorhabens

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Schulraumstrategie 2030

Die Erweiterung des Gymnasiums Hofwil steht im Einklang mit der Schulraumstrategie 2030 des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes der Erziehungsdirektion. Für die Berechnung des Schulraumbedarfs wird unter anderem die Planung der Klassenzahlen hinzugezogen, die wiederum auf die demografische Entwicklung abstützt. Für die Region Mittelland geht man aufgrund der heutigen Schülerzahlen in der Volksschule davon aus, dass die Schülerzahlen

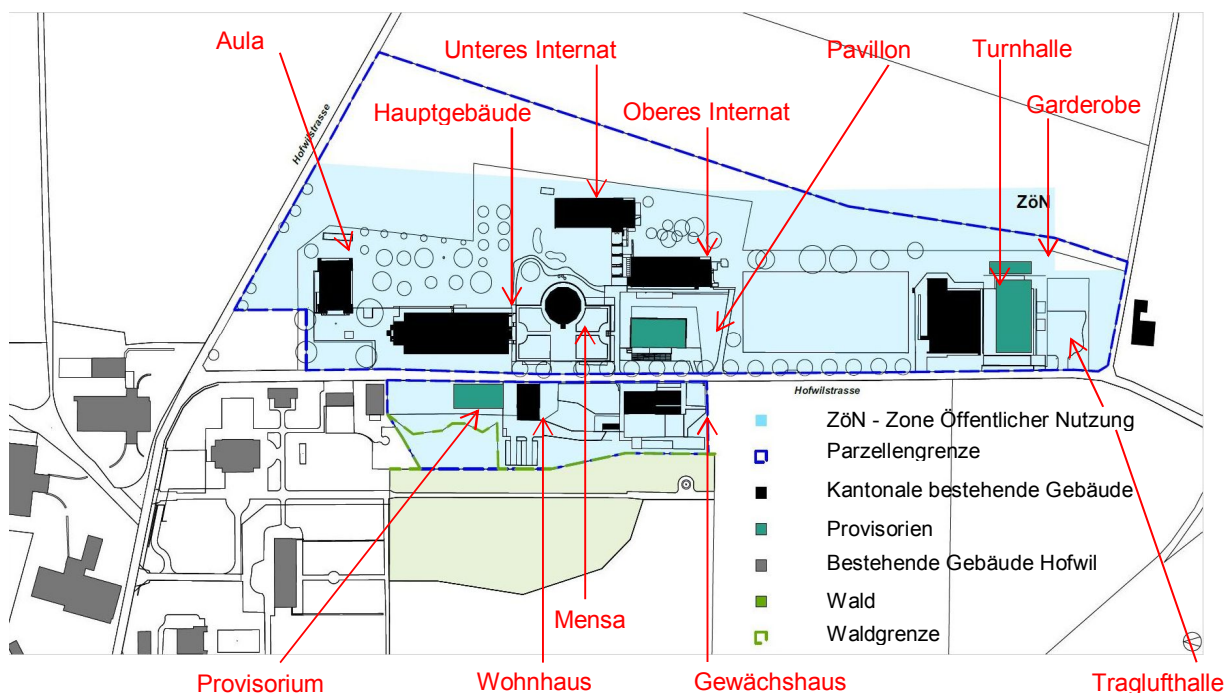
auf der Sekundarstufe II bis ins Jahr 2023 um knapp 2 % zunehmen werden. Aus diesem Grund wird bei der Planung der Klassenzahlen von heute 196 von zukünftig 200 Klassen in der Region Bern ausgegangen, was eher einer tiefen Schätzung entspricht. Dies in der Annahme, dass sich die heutige Übertrittsquote ans Gymnasium in den nächsten Jahren nicht ändern wird. Die vier zusätzlich erwarteten Klassen sollen am Gymnasium Hofwil untergebracht werden.

3.1.2 Gymnasium Hofwil

Die Schulanlage Hofwil wurde in den 1980er Jahren saniert und auf 10 Klassen bzw. rund 200 Schülerinnen und Schüler ausgerichtet. Heute werden am Gymnasium Hofwil bereits 21 Klassen mit rund 460 Schülerinnen und Schülern geführt. Um den Raumbedarf zu decken, wurde im Jahr 2012 ein Provisorium mit drei zusätzlichen Unterrichtsräumen und einem Aufenthaltsraum auf der Südseite des Hauptgebäudes erstellt. Nicht erweitert wurde die Turnhalleninfrastruktur, die bereits damals nicht ausreichte, um für die 21 Klassen den ordentlichen Sportunterricht abzuhalten. Kurz darauf verschärfte sich die räumliche Situation erneut. Im Rahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung 2014 beschloss der Grosse Rat, ab dem Schuljahr 2017/2018 den gymnasialen Unterricht im 9. Schuljahr nur noch an den Gymnasien zu führen (sog. Quarta Lösung). Zur Unterbringung der zusätzlichen Klassen wurden 2017 zwei weitere Provisorien für drei Unterrichtsräume sowie eine Turnhalle mit Garderoben erstellt. Sämtliche Provisorien wurden befristet bewilligt bis 2024.

Die Mensa wurde 1980 ursprünglich für etwa 140 Sitzplätze ausgelegt. Heute wird sie von mehr als doppelt so vielen Personen genutzt als vorgesehen. Die Verpflegung muss deshalb seit längerem in einem aufwändigen Mehrschichtenbetrieb geführt werden. Auswärtige Verpflegungsmöglichkeiten sind während der üblichen Mittagspausen zu Fuss nicht erreichbar.

Die untenstehende Abbildung zeigt die aktuelle Gebäudesituation auf dem Areal des Gymnasiums Hofwil.



3.2 Projektbeschreibung

Die notwendige Erweiterung der bestehenden Schulanlage soll durch Umbaumassnahmen an den bestehenden Gebäuden und durch Neubauten erreicht werden. Für die Neubauten wird vorgängig von März bis Dezember 2019 ein Architekturwettbewerb durchgeführt. Der vorliegende Entwicklungsperimeter ist aufgrund des schützenswerten Ortsbildes von nationaler Bedeutung eingeschränkt. Ein Wettbewerbsverfahren ist daher zwingend, um die spätere Bewilligungsfähigkeit des Projekts sicher zu stellen.

An den denkmalgeschützten bestehenden Gebäuden sind Unterhaltsmassnahmen nötig, die sich durch den ordentlichen Erneuerungszyklus und die geplanten Umbauarbeiten ergeben. Eine gleichzeitige Projektierung und Ausführung der Unterhalts- und der Erweiterungsmassnahmen ist wirtschaftlich und stellt sicher, dass die Einschränkungen für den laufenden Gymnasiumsbetrieb möglichst gering gehalten werden können. Die Unterhaltsmassnahmen betreffen hauptsächlich die Sanitärräume, die Gebäudehülle und die Gebäudetechnik inklusive Brandschutz. Schadstoffe werden entfernt und fachgerecht entsorgt. Die veraltete Ölheizung soll zudem durch eine zeitgemässe Holzheizung ersetzt und so erweitert werden, dass das gesamte Schulareal zentral beheizt werden kann. Weiter sind die Anlagen für den Brandschutz zu erneuern. Die Erdbebentauglichkeit wird bei allen Gebäuden geprüft und allenfalls durch bauliche Massnahmen verbessert.

3.3 Flächenbedarf

Der Raumbedarf berechnet sich aus den erwarteten Klassenzahlen sowie der im kantonalen Lehrplan aufgeführten Lektionentafel. Die Grössenvorgabe für die einzelnen Raumtypen berücksichtigt zusätzliche Flächen für das individuelle Lernen und für den Gruppenunterricht. Zudem sind Arbeitsplätze für Lehrpersonen vorgesehen, um die Unterrichtsvorbereitung vor Ort zu ermöglichen und den Austausch im Kollegium zu fördern.

Der erhobene und geprüfte Flächenbedarf weist für das Gymnasium Hofwil ein Soll von rund 8'200 m² Hauptnutzungsfläche (HNF) aus. Darin enthalten ist ein Flächenmehrbedarf von rund 1'700 m² HNF. Die insgesamt benötigten Flächen liegen im Rahmen der Benchmarks vergleichbarer Gymnasien. In einer Machbarkeits- und Potenzialanalyse wurde untersucht, welche Räume innerhalb der bestehenden Gebäude untergebracht werden können und für welche Räume Neubauten nötig sind. Die bestehende räumliche Infrastruktur umfasst heute rund 6'500 m² HNF. Davon entfallen rund 1'000 m² HNF auf die abzulösenden Provisorien und rund 900 m² HNF auf die bestehende alte Turnhalle, die ersetzt werden soll. Die Analyse hat gezeigt, dass in den bestehenden Bauten rund 4'400 m² HNF untergebracht werden können und für rund 3'800 m² HNF Neubauten geplant werden müssen, wobei mehr als ein Drittel des Bedarfs die Sportinfrastruktur betrifft.

In den Neubauten sollen acht Unterrichtsräume sowie vier Praktikumsräume für den naturwissenschaftlichen Unterricht realisiert werden. Dazu kommen verschiedene Vorbereitungszimmer und Nebenräume sowie eine Mediathek mit Gruppenarbeitsräumen. Zusätzliche Flächen fallen für die Erweiterung der Mensa durch einen zusätzlichen Gastraum an. Eine zeitgemässe Doppelsporthalle mit Neben- und Aussenräumen wie Garderoben, Sanitär- und Materialräume sowie Räumlichkeiten für den Hausdienst sind ebenfalls Bestandteil der zusätzlichen Flächen.

3.4 Bauliche Anforderungen

Im Projekt werden eine klare Ausrichtung auf die Funktionalität und eine hohe Wirtschaftlichkeit sowohl bei den Investitions- als auch bei den Lebenszykluskosten verlangt. Dazu werden klare Kosten- und Flächenvorgaben gemacht. Die Gebäude müssen zudem nachhaltig und energieeffizient sein und betrieblich überzeugen. Die kantonalen Baustandards, wie die Systemtrennung mit Bauteiltrennung (für die spätere Erweiterbarkeit und Nutzungsflexibilität) und Minergie-P-ECO werden vorgegeben. Soweit machbar und zweckmässig, wird Ingenieurholzbau für die Neubauten bevorzugt. Die Gebäude sollen nach den Standards Nachhaltiges Bauen Schweiz (SNBS) gebaut und zertifiziert werden.

Die detaillierten baulichen Anforderungen werden zu Beginn der Projektierungsphase präzisiert und im Verlauf der Projektierung im Detail erarbeitet.

3.5 Betriebliche Anforderungen

Das Raumprogramm und die dazugehörenden Nutzer- und Betreiberanforderungen sind Grundlagen der betrieblichen Anforderungen für den Wettbewerb und die Projektierungsarbeiten.

3.6 Vorgehen

Das Planungsteam des Siegerprojekts aus dem Architekturwettbewerb für die Neubauten wird nach dessen Abschluss, voraussichtlich im Dezember 2019, mit den Projektierungsarbeiten (inkl. Baubewilligungsverfahren und Ausschreibung) beauftragt. Die gleichzeitig zu projektierenden Umbau- und Sanierungsarbeiten sollen bei geeigneter Erfahrung des Siegerteams ebenfalls an dieses übertragen werden. Der Einbezug der Ausschreibung des Neubaus in die Projektierungsarbeiten und damit in den Projektierungskredit erlaubt einen unterbruchfreien Projektierungsablauf bis und mit Zuschlagsverfügungen an die zu beauftragenden Firmen. Damit können die Schlüsselpersonen kontinuierlich am Projekt arbeiten und die Gefahr von Wissensverlusten wird begrenzt.

Die Umbauarbeiten sollen unter laufendem Betrieb stattfinden, lärmintensive Arbeiten werden jedoch wenn immer möglich auf die schulfreie Zeit gelegt.

3.7 Alternativen und Folgen bei einem Verzicht

Es gibt keine Alternativen zur baulichen Erweiterung des Gymnasiums, da die Baubewilligung der Provisorien ausläuft. Ohne einen Ersatz der wegfallenden Flächen kann der ordentliche Schulbetrieb nicht aufrechterhalten werden. Eine Reduktion des Angebots um eine Reihe, d.h. um eine Klasse pro Stufe, wurde im Rahmen der längerfristigen Entwicklung des Gymnasiums Hofwil geprüft und verworfen. Die nicht mehr am Gymnasium Hofwil geführten Klassen müssten an andere Standorte verschoben werden. Diese sind jedoch räumlich ebenfalls bereits stark ausgelastet. Die geplante Schulraumerweiterung am Standort Neufeld kann die zukünftigen zusätzlichen Klassen, die nun am Gymnasium Hofwil eingeplant sind, nicht aufnehmen. Es steht aus städtebaulichen und denkmalpflegerischen Gründen nicht genügend bebaubare Fläche zur Verfügung. Das Gymnasium Hofwil erfüllt mit seinem Internat zudem eine überregionale Funktion. Das Internat ist gut ausgelastet (Belegungsquote von über 80 % in den Jahren 2008–2018) und verfügt über eine stabile Nachfrage. Schülerinnen und Schüler aus Randgebieten oder aus schwierigen familiären Verhältnissen, welche auf einen Internatsplatz angewiesen sind, sollen aus einem angemessenen Angebot wählen können. Mit einer Verkleinerung des Gymnasiums könnte der Schwerpunktfachunterricht nicht mehr wirtschaftlich

angeboten werden. Weiter könnte die Schülerzunahme aufgrund der erwarteten demografischen Entwicklung in der Region Bern nicht aufgefangen werden.

4 Finanzielle Auswirkungen

4.1 Kostenübersicht

Preisstand April 2018, Hochbaupreisindex Espace Mittelland = 123.5 Punkte

Gesamte Planungs- und Projektierungskosten	CHF	6'785'000.00
• Kosten für den Architekturwettbewerb	CHF	785'000.00
• Projektierungskosten	CHF	6'000'000.00
davon		
– Vor- und Bauprojekt	CHF	3'600'000.00
– Baubewilligungsverfahren	CHF	300'000.00
– Ausschreibungen	CHF	2'100'000.00
Total	CHF	6'785'000.00
abzüglich bewilligte Ausgaben für den Architekturwettbewerb (wird durch den Regierungsrat separat bewilligt)	– CHF	785'000.00
Für die Ausgabenbefugnis massgebende Kreditsumme gemäss Art. 143 FLV	CHF	6'000'000.00
Zu bewilligender Kredit	CHF	6'000'000.00

Die Projektierungskosten wurden aufgrund der erwarteten Baukosten errechnet und durch die Fachleute des Amts für Grundstücke und Gebäude anhand der Erfahrungen mit vergleichbaren, kantonalen Grossprojekten verifiziert.

Es handelt sich um einmalige, neue Ausgaben gemäss Art. 46 und Art. 48 Abs. 1 FLG.

Teuerungsbedingte Mehrkosten werden mit dem vorliegenden Beschluss bewilligt (Art. 54 Abs. 3 FLG und Art. 151 FLV).

4.2 Finanzierung

Es handelt sich um einen Verpflichtungskredit gemäss Art. 50 FLG, der voraussichtlich mit den unter Ziffer 4 des Beschlussentwurfs angegebenen Zahlungen abgelöst wird.

4.3 Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen, zur Nutzungsdauer und zu den Abschreibungen

Die Investitionen von CHF 6.0 Mio. für die Projektierung fallen, ebenso wie die bereits bewilligten Ausgaben für den Architekturwettbewerb, in die Anlageklasse "Anlagen im Bau". Nähere Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen sowie zur Nutzungsdauer und Abschreibung können erst im Ausführungskredit gemacht werden.

4.4 Voraussichtliche Investitionskosten und Folgekosten

Die gesamten Investitionskosten für das Projekt Gymnasium Hofwil werden grob auf rund CHF 59.5 Mio. (inkl. Wettbewerbskosten, Zuschläge aufgrund des frühen Projektstands und Reserven) geschätzt. Eine erste Kostenschätzung anhand von Standardwerten wurde im Jahr 2013, im Nachgang an den Beschluss zur Quarta-Lösung und des daraus resultierenden Flächenmehrbedarfs, vorgenommen. Diese erste Grobkostenschätzung von CHF 39.5 Mio. floss in die gesamtkantonale Investitionsplanung ein (vgl. Stand vom 22. August 2018), enthielt aber, dem damals erwarteten Projektumfang entsprechend, insbesondere noch keine Kosten für eine neue Heizzentrale, für die Durchführung der erst später ins Projekt integrierten aufgelaufenen Unterhaltsmassnahmen inkl. Erdbebenertüchtigungen und für die notwendigen Anpassungen an den bestehenden Bauten aufgrund heute geforderter Unterrichtsformen. Zudem hat sich zwischenzeitlich der Flächenmehrbedarf akzentuiert.

Zusätzlich werden geschätzte Kosten in der Höhe von rund CHF 2 Mio. für die Ausstattung anfallen. Diese gehen zulasten des Budgets der ERZ und werden mit dem Ausführungskredit beantragt.

Die Projektierung löst keine direkten Folgekosten aus. In der Projektierungsphase wird jedoch geprüft werden müssen, ob infolge der Erweiterung mehr Stellenressourcen beim Staatspersonal (Reinigung, Hausdienst, etc.) benötigt werden.

5 Termine

Die aktuelle Planung geht von folgenden Terminen aus:

Architekturwettbewerb	bis Ende 2019
Projektierungskredit	Juni 2019
Ausführungskredit	Juni 2022
Baubewilligung	Herbst 2022
Realisierung	2022–2025
Inbetriebsetzung	Mitte 2025

6 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschluss zuzustimmen.

Beilage

- Beschlussentwurf
- Ergänzende Angaben zur Ausgabenbewilligung

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 377/2019
Datum RR-Sitzung: 24. April 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Geschäftsnummer: 2019.BVE.559
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Wasser und Abfall; Produktgruppe Wasser und Abfall Nr. 09.17.9100 Saldoüberschreitung 2018 Nachkredit 2018

1 Gegenstand

Nachkredit zur Erhöhung der Rückstellung für die Sanierung von Altlasten.

2 Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01), Art. 32c Abs. 1 und 3
- Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV; SR 814.680), Art. 5
- Abfallgesetz vom 18. Juni 2003 (AbfG, BSG 822.1), Art. 23 und Art. 27 Abs. 1 Bst. d
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191), Art. 10
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0), Art. 12a und 57
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV, BSG 621.1), Art. 22, 66 und 160

3 Kreditsumme und Produktgruppe

Voranschlagskredit	– CHF	47'648'258.82
Nachkredit / Kreditüberschreitung	CHF	21'209'183.08
Kompensation	CHF	21'209'183.08

Die Kompensation erfolgt vollständig in der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion über die Produktgruppe Infrastrukturen Nr. 09.09.9100.

4 Auswirkungen auf die Leistungsrechnung

Der beantragte Nachkredit hat keine Auswirkungen auf die Leistungsrechnung.

5 Auswirkungen auf die Finanzbuchhaltung

Die Finanzierung der Sanierungskosten ist durch die jährlichen Überschüsse des Abfallfonds sichergestellt. Mit dem Nachkredit werden keine zusätzlichen Mittel beantragt.

Der beantragte Nachkredit hat keinen Einfluss auf das Ergebnis der Erfolgsrechnung, da die Verbuchung über den Abfallfonds erfolgt.

6 Kreditart und Rechnungsjahr

Nachkredit für das Rechnungsjahr 2018.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Grosser Rat

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 24. April 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Geschäftsnummer: 2019.BVE.559
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Wasser und Abfall; Produktgruppe Wasser und Abfall Nr. 09.17.9100; Erhöhung Rückstellungen für Altlasten und Schiessanlagen; Nachkredit 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts.....	2
3.1	Ausgangslage	2
3.2	Grundzüge der Vorlage.....	3
4	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	4
4.1	Auswirkungen auf die Finanzbuchhaltung	4
4.2	Auswirkungen auf Organisation, Personal, IT und Raum	4
5	Kreditsumme und Produktgruppe	4
6	Antrag	4



1 Zusammenfassung

Für die vom Kanton in den nächsten Jahren zu tragenden Ausfallkosten für Untersuchungen, Überwachungen und Sanierungen belasteter Standorte besteht seit der Einführung von HRM2 im Abfallfonds eine Rückstellung. Die Rückstellung ist zu erhöhen, weil sich im Zuge der bisherigen Untersuchung belasteter Standorte gezeigt hat, dass der Kanton voraussichtlich häufiger als bisher angenommen für ungedeckte Untersuchungs- und Sanierungskosten aufkommen müssen. Oft existieren die ehemaligen Betreiber (-firmen) nicht mehr und die Grundeigentümer können nicht belangt werden. Der Kanton muss in diesen Fällen für die Ausfallkosten aufkommen. Finanziert werden die Ausgaben aus dem Abfallfonds.

Die Erhöhung der Rückstellung macht für die Produktgruppe Wasser und Abfall (Nr. 09.17.9100) einen Nachkredit von CHF 21'209'183.08 erforderlich, der innerhalb der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion vollumfänglich kompensiert werden kann.

2 Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01), Art. 32c Abs. 1 und 3
- Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV; SR 814.680), Art. 5
- Abfallgesetz vom 18. Juni 2003 (AbfG; BSG 822.1), Art. 23 und 27 Abs. 1 Bst. d
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191), Art. 10
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Art. 12a und 57
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1), Art. 22, 66 und 160 FLV

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Ausgangslage

Im Kataster der belasteten Standorte (KbS; Stand 20. Februar 2019) sind insgesamt 4'861 Standorte enthalten. Bei diesen sind trotz vorhandener Belastung entweder keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf die Umwelt zu erwarten oder aber die Standorte müssen auf Einwirkungen untersucht werden. Bei Letzteren handelt es sich um sogenannte untersuchungsbedürftige Standorte im Sinne der Altlastenverordnung (Art. 5 Abs. 4 AltIV).

Zur Durchführung der Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen sind gemäss Art. 20 Abs. 1 AltIV die Inhaber oder die Inhaberin eines belasteten Standorts verpflichtet. In der Regel handelt es sich dabei um die Grundeigentümer der Standorte. Sie müssen die notwendigen Massnahmen vorfinanzieren. Hauptsächlich kostenpflichtig sind die Verursacher der Belastungen (zum Beispiel Deponiebetreiber). Der Kanton kann die Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte gemäss Art. 32c Abs. 3 Bst. b und c USG selber durchführen oder Dritte damit beauftragen, wenn die Pflichtigen dazu nicht in der Lage sind, oder wenn sie trotz Mahnung und Fristansetzung untätig bleiben. Soweit diese belangbar sind, werden gemäss üblicher Praxis den Verursachern als sogenannte Verhaltensstörer rund 80 % der Kosten auferlegt und den Grundeigentümern als sogenannte Zustandsstörer rund 20 %. Für die Ausfallkosten muss gemäss Art. 32d Abs. 3 USG und Art. 23 des kantonalen Abfallgesetzes (AbfG) der Kanton aufkommen.

Von den im KbS verzeichneten Standorten sind rund 15 % als untersuchungsbedürftig klassiert. Im Jahr 2012 wurde mit der Untersuchung der Standorte begonnen. Es handelt sich um Ablagerungsstandorte (ehemalige Deponien), Betriebsstandorte und Schiessanlagen.

Im Verlaufe der bisherigen Untersuchungen hat sich gezeigt, dass die Verursacher häufig nicht belangt werden können, weil es sich um nicht mehr existierende Betreiber (-firmen) handelt. Auch die Grundeigentümer sind oft nicht in der Lage, die notwendigen Abklärungen vorzufinanzieren oder durchführen zu lassen. Der Kanton muss daher häufiger als angenommen die Federführung übernehmen und für die Kosten aufkommen.

Hinzu kommt, dass Sanierungen von Jagdschiessanlagen bislang nicht berücksichtigt wurden. Diese können wegen der grossflächigen Belastungen sehr kostspielig werden. Im Weiteren zeichnen sich sehr teure Sanierungen von 300 m-Schiessanlagen (u. a. Schiessanlage Biel) und höhere Kosten bei der Sanierung von Kurzdistanzschuessanlagen ab, die bisher ebenso wenig in den Rückstellungen berücksichtigt worden waren.

3.2 Grundzüge der Vorlage

Die Ausfallkosten gemäss Art. 23 AbfG werden aus dem Abfallfonds finanziert (vgl. Art. 27 AbfG). Bei der Umstellung auf das harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) per 1. Januar 2017 wurde gestützt auf erste Schätzungen eine Rückstellung zur Deckung der voraussichtlichen Kosten der altlastenrechtlichen Massnahmen gebildet. Bei der Neuurteilung per 31. Dezember 2018 zeigte sich, dass die Rückstellung für die in den nächsten 20–25 Jahren anstehenden Ausfallkosten nicht ausreichen wird.

Die Rückstellung für die Sanierungskosten der Ablagerungs- und Betriebsstandorte sowie der Schiessanlagen musste im Jahr 2018 auf CHF 94.82 Mio. erhöht werden.

Von der Erhöhung um CHF 34.16 Mio. entfielen CHF 9.12 Mio. auf das Konto "Betriebsbeiträge an Gemeinden" für die Sanierungen von 300-m Schiessanlagen, das nach dem Saldo I (Globalbudget) im Deckungsbeitragsschema geführt wird.

Notwendige Rückstellung per 31.12.2018	CHF	94'821'000.00
Stand der Rückstellung vor Erhöhung 2018	– CHF	60'663'901.85
Erhöhung der Rückstellung 2018	CHF	34'157'098.15
Betriebsbeiträge an Gemeinden	– CHF	9'120'038.45
Saldo I beeinflussende Zunahme der Rückstellung	CHF	25'037'059.70
Kompensation innerhalb der Produktgruppe	– CHF	3'827'875.87
Erforderlicher Nachkredit	CHF	21'209'183.83

4 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

4.1 Auswirkungen auf die Finanzbuchhaltung

Die Finanzierung der Sanierungskosten ist durch die jährlichen Überschüsse des Abfallfonds sichergestellt. Über die konkreten Ausgaben wird im Rahmen einzelner Ausgabenbeschlüsse zu entscheiden sein. Mit dem vorliegenden Nachkredit werden dazu noch keine Vorentscheide gefällt.

Der beantragte Nachkredit hat keinen Einfluss auf die Erfolgsrechnung, da die Verbuchung über den Abfallfonds erfolgt.

4.2 Auswirkungen auf Organisation, Personal, IT und Raum

Der beantragte Nachkredit hat keinen Einfluss auf die obengenannten Sachgebiete.

5 Kreditsumme und Produktgruppe

Produktgruppe Wasser und Abfall (Nr. 09.17.9100)

Voranschlagskredit (Saldo I)	–	CHF	47'648'258.82
Erforderlicher Nachkredit		CHF	21'209'183.08

Die Kompensation erfolgt innerhalb der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion über die Produktgruppe Infrastrukturen Nr. 09.09.9100, die insbesondere wegen tieferer kalkulatorischer Abschreibungen und wegen Mehreinnahmen aus Bundesbeiträgen für den Betrieb der Nationalstrassen nicht ausgeschöpft wird.

6 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilage

- Beschlussentwurf

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 051-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.69

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Mentha (Liebefeld, SP) (Sprecher/in)
Flück (Brienz, FDP)
Aeschlimann (Burgdorf, EVP)
Baumann (Suberg, Grüne)
Frutiger (Oberhofen, BDP)
Rüegsegger (Riggisberg, SVP)

Weitere Unterschriften: 76

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 508/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**



Dringend notwendige Investition in die Wasserkraft

Der Regierungsrat wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass die BKW als Hauptaktionärin der KWO rasch möglichst die Realisierung des Wasserkraftprojekts Trift unterstützt und vorantreibt.

Begründung:

- Die mehrheitlich im Besitz des Kantons Bern stehende BKW ist Hauptaktionärin der KWO.
- Der bernische Grosse Rat hat mehrfach entschieden, die Mehrheit an der BKW zu behalten, weil er die Stromproduktion und -versorgung als zentrale öffentliche Infrastruktur betrachtet und entsprechend den öffentlichen Einfluss sichern will.
- Der Grosse Rat hat in einer Vielzahl von Entscheidungen (Erhöhung Staumauer Grimselsee, Projekt Grimsel 3, Projekt Grimsel IE, Verzicht auf Erhöhung Wasserzinsen «Lex Trift») immer wieder bekräftigt, dass er eine Stärkung der Stromproduktion aus Wasserkraft im Kanton Bern will.
- Die bernische Wasserstrategie verlangt einen Ausbau der Wasserkraft.

- Demgegenüber stehen verschiedene Äusserungen von Verantwortlichen der BKW in der jüngeren Vergangenheit, die sich kritisch gegenüber Investitionen in die Produktion äussern, was auf eine Verstärkung der einseitigen Fokussierung der Investitionen in den Bereich Dienstleistungen schliessen lässt.
- Die Erfahrungen der letzten beiden Jahre zeigen, dass der Bedarf an Saisonspeicher zur Netzstützung über längere Kälteperioden im Winter (mehrere Tage bis Wochen) zunehmen wird.
- Mit der Ausserbetriebnahme des AKW Mühleberg wird sich der Importbedarf in der zweiten Winterhälfte deutlich erhöhen. Damit wird sich die Klimabilanz der heute praktisch CO₂-freien Stromproduktion des Kantons Bern verschlechtern, weil auch Strom aus Kohlekraftwerken importiert werden muss.
- Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) als unabhängige staatliche Regulierungsbehörde im Elektrizitätsbereich hält in ihrer Einschätzung zur Versorgungssicherheit fest, dass ein substanzieller Teil der wegfallenden Winterproduktion aus Kernkraft weiterhin im Inland produziert werden muss.
- Die schweizweit einzigen Wasserkraftprojekte, die einen CO₂-freien Beitrag zur Entschärfung dieser Probleme (Verlagerung Sommer-/Winterproduktion) leisten können, liegen im Perimeter der KWO (Trift).
- Die KWO und insbesondere das Projekt Trift sichern und schaffen Arbeitsplätze und Wertschöpfung im Berner Oberland. Die Wirtschaftlichkeit der Wasserkraft ist gegeben.
- Die Realisierungsvoraussetzungen sind günstig, weil
 - für das Triftprojekt, in dem eine Einigung mit den wichtigen Umweltorganisationen erzielt werden konnte, gegenwärtig das Konzessionsverfahren stattfindet
 - die Energiestrategie 2050 vorsieht, dass Zubauten im Bereich der Wasserkraft mit Beiträgen von bis zu 40 Prozent unterstützt werden können; diese Unterstützung ist befristet; jährlich stehen dafür 55 Mio. Franken zur Verfügung
 - das bernische Wassernutzungsgesetz ergänzend und gekoppelt an diese Beiträge beträchtliche Erleichterungen bei den Wasserzinsen vorsieht («Lex Trift»)
- Es gilt daher, die Energiestrategie des Kantons Bern umzusetzen, die günstige Konstellation und das entsprechende Zeitfenster zu nutzen und damit künftige Renditechancen zu sichern.

Begründung der Dringlichkeit: Die BKW wird bald über einen Investitionsentscheid zum Trift-Projekt befinden. Es ist wichtig, dass der Kanton als Mehrheitsaktionär dem Unternehmen möglichst rasch seine Haltung kommuniziert.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motion zur energiepolitischen Bedeutung und Wichtigkeit des geplanten Wasserkraftprojekts Trift. Das Vorhaben ist schweizweit das beste planerisch weit fortgeschrittene Projekt. Das insbesondere deshalb, weil es die Speicherung von Winterstrom erlaubt. Das Projekt wird derzeit von der KWO AG geplant und fügt sich ideal in das heutige System der KWO-Kraftwerke ein.

Das Projekt umfasst den Bau einer neuen Staumauer beim Triftsee, den Bau eines neuen Kraftwerks, die Realisierung einer höher gelegenen Wasserrfassung Stein und den Anschluss an das heutige KWO-System. Das Projekt hat eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung für die Region und darüber hinaus auch Synergien mit ohnehin erforderlichen Hochwasserschutzmassnahmen.

Der energiepolitische Nutzen des Triftprojekts ist gross und umfasst mehrere Elemente: Einerseits werden zusätzliche Speicherkapazitäten für die saisonale Umlagerung im Umfang von rund 215 GWh geschaffen. Andererseits wird eine Zusatzstromproduktion von 145 GWh/a durch die Höherlegung der Fassungen realisiert und schliesslich entstehen auch Synergien mit dem unterliegenden KWO-System.

Das Vorhaben ist planerisch weit fortgeschritten und stösst bei den Umweltschutzverbänden grundsätzlich auf gute Akzeptanz. So hat eine Begleitgruppe unter der Leitung der früheren Energiedirektorin einen weitgehenden Konsens zum vorliegenden Projekt erreicht.

Das Projekt fügt sich voll und ganz in die kantonale und die nationale Energiestrategie ein, die beide den Ausbau der Wasserkraft als wichtiges Standbein beinhalten. Das Projekt kann einen signifikanten Beitrag leisten zur Erreichung der energiepolitischen Ziele von Bund und Kanton. Es deckt sich auch mit den Zielen der kantonalen Wasserstrategie, die einen Ausbau der Wasserkraft im Kanton Bern um 300 GWh anstrebt.

Die Investitionskosten des Triftprojekts werden auf rund 400 Mio. Franken geschätzt. Sie werden von den Aktionären der KWO, also hälftig von der BKW AG und den Städten Bern, Basel und Zürich, finanziert. Gemäss aktuellem Zeitplan wird der Regierungsrat dem Grossen Rat die Konzessionserteilung Mitte 2020 beantragen. Die Baubewilligung ist auf Frühjahr 2022 geplant und der Baustart für 2023. Erst in diesem Zeitpunkt wird der Investitionsentscheid der KWO fällig.

Die BKW steht dem Projekt Trift grundsätzlich positiv gegenüber. Sie befürchtet allerdings, dass die Investition in das Kraftwerk trotz namhaften finanziellen Unterstützungen und Beiträgen von Bund und Kanton zu wenig rentabel sein kann.

Für den Regierungsrat ist die Förderung der Wasserkraft ein hoch strategisches Thema. Desgleichen besteht auf Bundesebene der klare Wille, die Wasserkraft auszubauen. Kanton und Bund wollen die Wasserkraft nicht nur aus energiepolitischen Gründen und für die Sicherstellung der einheimischen Stromversorgung ausbauen. Sie sind auch von der langfristigen Wirtschaftlichkeit der Wasserkraft überzeugt.

Damit die Wasserkraft weiter ausgebaut werden kann, braucht es die bewährte Zusammenarbeit aller Beteiligten:

- Bund (ElCom/BFE/BAFU): Definieren gemeinsam mit den Kantonen die für die Versorgungssicherheit notwendigen Massnahmen aus politischer Sicht und legen die Förderinstrumente zur Zielerreichung fest.
- Kanton Bern: Hilft mit beim Erhalt der bestehenden Anlagen und bei der Realisierung des Ausbaupotenzials im Kanton durch Fördermassnahmen (Verzicht Erhöhung oder Herabsetzung Wasserzins, Amortisationsvereinbarungen).
- BKW/KWO: Entwickeln das Kerngeschäft Wasserkraft weiter und realisieren das Projekt Trift rasch möglichst mit Unterstützung von Bund und Kanton.

Die BKW hat bei allen ihren Entscheiden immer die langfristigen wirtschaftlichen Interessen der Gesellschaft Rechnung zu tragen. Der Regierungsrat hat als Vertreter des Mehrheitsaktionärs grundsätzlich keine rechtlichen Möglichkeiten, dem Unternehmen Investitionsentscheide wie für das Trift-Projekt vorzuschreiben und will dies selbstverständlich auch nicht tun.

Dennoch erwartet der Regierungsrat von der BKW, dass sie im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten einen Beitrag zu den energiepolitischen Zielen des Kantons leistet, wie das auch im BKW-Beteiligungsgesetz in Artikel 6 festgeschrieben ist.

Der Regierungsrat erwartet deshalb als Vertreter des Mehrheitsaktionärs, dass die BKW aktiv mitarbeitet, um einen Rahmen zu schaffen, damit das Projekt Trift mit namhafter Förderung von Bund und Kanton Bern möglichst rasch realisiert werden kann.

Der Regierungsrat wird sich im Rahmen seiner strategischen Gespräche mit der BKW-Spitze dafür engagieren und einsetzen, dass das Projekt umgesetzt werden kann und die BKW ihre wichtige Rolle bei der Realisierung trägt.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 223-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.654

Eingereicht am: 04.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Egger (Hünibach, SP) (Sprecher/in)
Veglio (Zollikofen, SP)
Marti (Bern, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 280/2019 vom 20. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme und gleichzeitige Abschreibung**



Kein BKW-Strom mit Kohle aus Skandalminen!

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Namen des Kantons Bern als Hauptaktionär der BKW zu bewirken, dass der bernische Energiekonzern ausschliesslich Strom aus Produktionen bezieht und handelt, bei denen die Menschenrechte eingehalten werden und die keine Umweltzerstörung zur Folge haben.

Begründung:

Dem Sonntagsblick vom 7. Oktober 2018 konnte entnommen werden, dass die BKW zu einem Drittel am Steinkohlekraftwerk Engie in Wilhelmshaven beteiligt ist. Im Artikel wurde glaubhaft dargelegt, dass in diesem Kraftwerk Kohle aus äusserst fragwürdigen Minen, wie z. B. derjenigen im kolumbianischen Cerrejón, verarbeitet wird. Diese Mine ist laut Angaben von Swissaid «berühmt für ihre massiven Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung». Die lokale Bevölkerung lebt in bitterer Armut und leidet unter Zwangsumsiedlungen und der zerstörten Natur. Gemäss Artikel haben Gewerkschafter und Aktivisten in Kolumbien ihr Leben verloren, weil sie gegen den Ausbau einer Mine protestierten oder sich dafür einsetzten, dass Kleinbauern ihr Land zurückerhalten.

Dies kann und darf nicht im Sinne des Kantons Bern und der Strombezügerinnen und Strombezüger sein. Der Grosse Rat hat bisher die Aktienmehrheit des Kantons an der BKW unterstützt,

weil er es als staatliche Aufgabe erachtete, die sichere Versorgung des Kantons Bern mit sauberem Strom sicherzustellen. Beteiligungen an Firmen, die bewusst die beschriebenen Missstände zwecks Gewinnmaximierung hinnehmen, schaden nicht nur der BKW, sondern auch dem Ansehen des Kantons Bern und müssen unterbunden werden.

Begründung der Dringlichkeit: Die Brisanz der Angelegenheit erfordert eine möglichst rasche Kurskorrektur der BKW.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat teilt vollumfänglich die Haltung des Motionärs und der Motionärinnen, dass die geschilderten Missstände in einer Kohlemine in Kolumbien in jeder Hinsicht inakzeptabel sind. Die Einhaltung der Menschenrechte und die Sicherstellung von Nachhaltigkeit und Transparenz müssen auch beim Kohleabbau garantiert sein. Dies fordert denn auch die BKW ein, wie das Unternehmen dem Regierungsrat auf Anfrage bestätigt hat.

Die BKW AG ist am Kohlekraftwerk ENGIE in Wilhelmshaven mit 33 Prozent als Minderheitsaktionärin beteiligt. Neben der BKW sind der französische Energieversorgungskonzern ENGIE SA mit gut 52 Prozent und die Wuppertaler Stadtwerke mit 15 Prozent am Kraftwerk beteiligt. Laut BKW liegt die Betriebsführung des Kraftwerks Wilhelmshaven einschliesslich der Kohlebeschaffung beim Mehrheitsaktionär ENGIE. Im Rahmen der geltenden Verträge sind die Möglichkeiten der BKW zur Einflussnahme eng begrenzt. So hat die BKW kein Anrecht darauf, von ENGIE Auskunft über die Herkunft der in Wilhelmshaven verwendeten Kohle zu verlangen. Dennoch hat die BKW von Beginn an die wichtigen Themen Menschenrechte und Umweltstandards aufgenommen und verlangt für die Kohlebeschaffung die Einhaltung der im ENGIE-Verhaltenskodex festgehaltenen Standards.

Auch die ENGIE SA nimmt als Gründungsmitglied der Initiative Bettercoal (siehe <https://bettercoal.org>) ihre soziale Verantwortung sehr ernst. Seit Jahren bekennt sich ENGIE aktiv dazu, die Geschäftsethik innerhalb der Kohlelieferkette und damit auch die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Minenarbeiter zu verbessern, ebenso die Umweltaspekte. ENGIE steht in engem Kontakt zu ihren Kohlelieferanten wegen dieser Themen.

Bettercoal hat 2014 die Durchführung von Assessments eingeführt, die auf dem Bettercoal Code basieren und dazu führen, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Minen verbessert werden. Gemäss ENGIE hat vor kurzem auch ein Assessment durch Bettercoal bei der Mine Cerrejon stattgefunden. Der Bericht von Bettercoal wurde inzwischen veröffentlicht (siehe <https://bettercoal.org/producers/cerrejon-coal-company/>). Der Bericht zeigt, dass die Cerrejón-Mine Anstrengungen im Bereich Corporate Social Responsibility unternimmt, aber noch nicht sämtliche Prinzipien der Bettercoal Initiative erfüllt. Deshalb wurde eine Continuous Improvement Plan ausgearbeitet, der weitere Verbesserungen bringen soll und dessen Umsetzung wiederum überprüft werden wird.

Wie bereits in der Antwort zur Interpellation 036-2012 Grimm/Hofmann in diesem Kontext ausgeführt, sieht der Regierungsrat keinen Anlass, sich in den unternehmerischen Entscheid der BKW, die Beteiligung am Projekt Wilhelmshaven aufrecht zu erhalten, einzumischen. Die BKW ist sen-

sibilisiert und der Regierungsrat hat über die zuständige Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion klar gefordert, dass das Unternehmen alles im Rahmen seiner unternehmerischen und rechtlichen Möglichkeiten unternimmt, damit es ausschliesslich Strom aus Produktionen bezieht und handelt, bei denen die Menschenrechte eingehalten und die Grundsätze des Umweltschutzes befolgt werden. Die BKW verfolgt dieses Ziel konsequent.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 225-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.656

Eingereicht am: 05.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Rüeeggsegger (Riggisberg, SVP) (Sprecher/in)
Flück (Brienz, FDP)
Klopfenstein (Corgémont, SVP)
Leuenberger (Bannwil, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 255/2019 vom 13. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Stopp der Netzaßocke durch die Stromversorger - Fair ist anders!

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. aufzuzeigen, ob Stromversorger im Kanton Bern mit künstlich kalkulierten Netzkosten (synthetische Netzbewertung) den Strombezüßern, inkl. Gemeinden, zu hohe Tarife verrechnen
2. bei Stromversorgern, die zu hohe Tarife verrechnen, zu intervenieren und im Rahmen seiner Möglichkeiten Tarifsenkungen zu erwirken
3. beim Bund zu intervenieren und zu verlangen, dass die entsprechende Gesetzesgrundlage im Stromversorgungsgesetz so angepasst wird, dass keine missbräuchlichen Anwendungen der Netzbuchhaltung zu Lasten der Stromkunden, inkl. der Gemeinden, möglich sind

Begründung:

Das neue Stromversorgungsgesetz von 2007 ermöglichte es den Stromversorgern, ihre Netzkosten neu zu berechnen. Diese Anpassung erlaubte es den Netzbetreibern, eine künstliche Neubewertung auf bereits abgeschriebenen Netzen. Über die ordentlichen Abschreibungen haben die Kunden das Netz bereits komplett finanziert. Durch die künstliche Neubewertung können den Kunden nochmals Kosten angelastet werden, obwohl diese gar nicht anfallen.

Diese synthetische Netzbuchhaltung führt zu massiven Tarifunterschieden, die alleine durch geografische oder Infrastrukturunterschiede nicht zu erklären sind.

Insbesondere die BKW AG hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die BKW AG hat sich erfolgreich vor Bundesgericht gegen die Einflussnahme der Elcom auf die Netzbewertung durchgesetzt. Daher ist anzunehmen, dass die BKW AG und andere Stromanbieter im Kanton Bern unrechtmässig Tarife zulasten der Stromkunden erheben. Der Kanton als Mehrheitsaktionär bei der BKW AG ist hier gefordert, bei Bedarf zu intervenieren oder aufzuzeigen, dass es nicht zu solchen künstlichen Bewertungen gekommen ist. Da bei kleineren Anbietern zumeist Gemeinden die Aktienmehrheit besitzen, soll der Kanton diese bei der Analyse und der Umsetzung unterstützen.

Begründung der Dringlichkeit: Da mit jedem Monat, der verstreicht, den Stromkunden Kosten übertragen werden, die möglicherweise nicht rechtmässig sind, ist rasches Handeln erforderlich.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat geht mit den Motionären absolut einig, dass Stromkunden keine unrechtmässigen Tarife in Rechnung gestellt werden dürfen. Im Kanton Bern sind denn auch keine fehlbaren Stromversorger bekannt. Wie bereits in der Antwort zur Interpellation 095-2017 Baumann-Berger festgestellt, ist es allerdings nicht in der Kompetenz des Regierungsrates, darüber zu entscheiden, ob konkrete Stromtarife berechtigt sind, oder nicht. Die Stromversorgung ist eidgenössisch geregelt und für den Vollzug des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) und der Stromversorgungsverordnung (StromVV) ist die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) zuständig. Der Kanton hat keine eigenen Zuständigkeiten in diesem Bereich. Der Regierungsrat lehnt daher die Motionsforderungen ab.

Zu den Motionsforderungen im Einzelnen:

1. und 2. Der Kanton kann mangels Zuständigkeit weder solche Untersuchungen veranlassen, noch Tarifsenkungen erwirken. Wie eingangs erwähnt, ist dafür die ElCom als unabhängige, staatliche Regulierungsbehörde im Elektrizitätsbereich zuständig. Sie kontrolliert die Elektrizitätstarife der Kunden ohne freien Netzzugang sowie die Netznutzungsentgelte. Ungerechtfertigte Strompreiserhöhungen kann sie untersagen oder bei zu hohen Preisen Absenkungen verfügen. Sie ergreift die Initiative entweder aufgrund einer Klage oder von Amtes wegen.
3. Die Frage, wie die synthetische Netzbewertung nach Artikel 13 Absatz 4 StromVV korrekt vorzunehmen ist, hat das Bundesgericht in einem Leitscheid vom 3. Juli 2012 (BGE 2c_25/2011) im Zusammenhang mit der BKW Energie AG und der BKW Übertragungsnetz AG geklärt und das Bundesverwaltungsgericht hat diese Praxis am 29. Januar 2013 in einem weiteren Urteil im Zusammenhang mit der Centralschweizerische Kraftwerke AG (CKW) bestätigt. Damit ist die erforderliche Rechtssicherheit gewährleistet. Zum Stromversorgungsgesetz hat der Bundesrat gerade aktuell eine Revisionsvorlage erarbeitet und bis Ende Januar 2019 in die Vernehmlassung gegeben. Im Zentrum stehen die Versorgungssicherheit, ein effizient funktionierender, offener Markt sowie neue Netzregulierungen, die den Ausbau der dezentralen, erneuerbaren Stromproduktion unterstützen sollen. Der Regierungsrat hat sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens grundsätzlich für die Revision ausgesprochen (RRB 036/2019).

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu M 234-2018, M 250-2018, M 251-2018 und M 261-2018

Vorstoss-Nr.: 234-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.690

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Stocker (Biel/Bienne, glp) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 299/2019 vom 27. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Umdenken bezüglich des Westasts

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Ausführungsprojekt Westast Biel zurückzuziehen und zusammen mit dem Bund und der Stadt Biel ein neues Projekt auszuarbeiten, das in der Bieler Bevölkerung für weniger Unmut sorgt. Nicht davon betroffen ist der Porttunnel.

Begründung:

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Westast-Projekt wächst, und es scheint, als hätte man den Zeitpunkt für einen Dialog seitens Regierung verpasst. Die Menschen werden nicht mehr vom offiziellen Ausführungsprojekt zu überzeugen sein.

An der Demonstration vom 3. November 2018 in Biel haben sich zwischen 3500 und 5000 Menschen versammelt, um gegen den Westast zu protestieren und am 13. November 2018 hat die Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts eine repräsentative Umfrage publiziert, die ergab, dass nur noch 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Ausführungsprojekt stehen. Unter diesen Umständen scheint es unmöglich, dieses Projekt noch zu realisieren.

Andererseits weigert sich der Regierungsrat, die Alternativvariante, die vom Komitee «Westast so nicht» ausgearbeitet wurde, ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Deshalb liegt es nun in der Verantwortung des Regierungsrates, neue Lösungsvorschläge auszuarbeiten, die ohne die zwei Anschlüsse in der Stadt auskommen. Dabei soll es keine Tabus geben, und alle möglichen Varianten, wie zum Beispiel die Seeland-Tangente, sollen bezüglich der heutigen Bedürfnisse nochmals analysiert werden. Es steht dem Regierungsrat natürlich auch frei, komplett neue Ansätze zu erarbeiten.

Der Portttunnel ist nicht von der Motion betroffen und kann möglichst rasch realisiert werden.

Begründung der Dringlichkeit: Wichtige Entscheide auf Stufe Behördendelegation stehen an.

Vorstoss-Nr.:	250-2018
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2018.RRGR.706
Eingereicht am:	19.11.2018
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Mentha (Liebefeld, SP) (Sprecher/in)
	Grupp (Biel/Bienne, Grüne)
	Alberucci (Ostermundigen, glp)
	Aeschlimann (Burgdorf, EVP)
	Etter (Treiten, BDP)
Weitere Unterschriften:	17
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 22.11.2018
RRB-Nr.:	299/2019 vom 27. März 2019
Direktion:	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme

Westast Biel: Moratorium und neuer Dialog zum Westast Biel

Der Regierungsrat wird beauftragt, mit der Stadt Biel ein Moratorium zum Westast Biel (insbesondere Abschnitt Halbanschluss Seevorstadt bis Vollanschluss Bruggmoos) zu vereinbaren, und dieses gegenüber dem UVEK einzufordern. Ziel des Moratoriums muss sein, in einem ergebnisoffenen und ernsthaften Dialog mit allen Beteiligten eine Alternative zum Auflageprojekt zu entwickeln. Eine Redimensionierung des Projekts, eine Verzichtsprüfung der Anschlüsse, eine Verkürzung der Bauzeit, tiefere Bau- und Betriebskosten und die Respektierung ISOS-geschützter Areale sind neben verkehrlichen Zielen anzustreben. Es sind insbesondere auch Experten des Städtebaus beizuziehen.

Begründung:

Das offizielle Projekt, das eine kleinere Stadt und Region mit 10 (!) Autobahnanschlüssen erschliessen soll, kostet gemäss offiziellen Verlautbarungen 2,2 Milliarden Franken. Der Westast-tunnel wird mehr als 700 000 Franken pro Meter verschlingen, und das Projekt wird Unterhaltskosten von jährlich 43 Millionen Franken verursachen. Es gibt schweizweit kein Autobahnprojekt mit ähnlich hohen Kosten.

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Auflageprojekt wächst. Dem Komitee «Westast so nicht» treten laufend neue Mitglieder bei, die letzte Demonstration vom 3. November in Biel zeigte steigende Teilnehmerzahlen. Der Gemeinderat der Stadt Biel kann sich inzwischen nicht mehr für das offizielle Projekt aussprechen und verlangt zusätzliche Abklärungen und einen ernsthaften Dialog.

Eine repräsentative Umfrage der Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts (publiziert am 13. November 2018) ergab, dass lediglich 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Auflageprojekt stehen, während 49 Prozent der Befragten das Alternativprojekt vorziehen und 16 Prozent ganz auf die Westumfahrung verzichten möchten. Damit zeigt die Umfrage, dass zurzeit nur das Alternativprojekt mehrheitsfähig wäre, während das Auflageprojekt bei der Bevölkerung der Region Biel absolut chancenlos ist.

Es darf nicht sein, dass ein Projekt, das die Innenstadt von Biel bei optimalstem Verlauf der Bauarbeiten während mindestens 15 Jahre in einen Bauplatz verwandelt, das Stadtbild schwerwiegend beschädigt und die Innenstadt mit vermehrtem motorisiertem Individualverkehr belastet, gegen den offensichtlichen Widerstand grosser Teile der Bevölkerung durchgedrückt wird. Ein «Reset» im Sinne einer partizipativen, zukunftsorientierten Verkehrsplanung in Biel ist unumgänglich.

Die Motion Moser betreffend Faktencheck zur A5 wurde am 6. Juni 2018 vom Grossen Rat praktisch einstimmig überwiesen. Der in der Folge von der BVE neu erstellte zusammenfassende technische Bericht A5-Westumfahrung Biel vom August 2018 erweist sich bei genauer Analyse als «alter Wein in neuen Schläuchen». Es wurden nach der für den Regierungsrat vernichtenden Debatte im Grossen Rat keine neuen Abklärungen vorgenommen, vielmehr wurden die Fachberichte vom Januar/Februar 2018, die der regierungsrätlichen Motionsantwort vom Mai 2018 zugrunde lagen, mit Hilfe von Kommunikationsprofis öffentlichkeitswirksam neu dargestellt. Die Überprüfung des technischen Berichts ergab im Weiteren, dass die drei dem Bericht zugrunde liegenden externen Expertisen vom Januar/Februar 2018 von den gleichen Planungsbüros verfasst wurden, die beim Ostast und teils auch beim umstrittenen Hauptprojekt im Auftrag des Astra und der BVE massgebend mitgearbeitet haben (Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG, Pöry Schweiz AG sowie Bächtold & Moor AG). Das Vorgehen der BVE führte somit dazu, dass diese Experten zu Richtern in eigener Sache gemacht wurden. Der Verdacht auf Befangenheit der Experten ist nicht von der Hand zu weisen. Ein unabhängiger Faktencheck und eine neutrale Expertise wurden bisher vom Regierungsrat nicht erstellt.

Es erstaunt deshalb nicht, dass der zusammenfassende Bericht der BVE vom August 2018 unvollständig ist sowie Fehler, Fehlinterpretationen und nicht plausible Feststellungen beinhaltet.

Die Prognosen im technischen Bericht sind einseitig, veraltet und fehlerhaft. Städtebauliche Aspekte wurden nur rudimentär, teilweise falsch wiedergegeben. Eine unabhängige städtebauliche Beurteilung durch Experten fehlt. Ein Dialog, der auf einer derart mangelhaften Basis aufbaut und bei dem fix vorgegeben ist, dem Auflageprojekt unverändert oder allenfalls mit kosmetischen

Retuschen zum Durchbruch zu verhelfen, ist zum Scheitern verurteilt und wird von den Motionären abgelehnt.

Schliesslich zeigen auch die gerade publizierten Zahlen ein Jahr nach Eröffnung des Ostasts, dass das Gesamtverkehrsaufkommen kleiner ist als prognostiziert. Die befürchteten Staus im Bereich des künftigen Westasts sind nicht eingetreten, dafür hat, anders als von den Modellen errechnet, die T6 südlich von Biel mit Staus zu kämpfen. Dies legt nahe, dass die dem Ausführungsprojekt zugrundeliegenden Modelle überprüft werden und die relevanten Anpassungen in die Planung müssen.

Der mit diesem Vorstoss geforderte Dialog hat den Fokus weiterzustecken, als nur bis zu den verkehrlichen Auswirkungen und zur technischen Machbarkeit. Es sind alle relevanten Aspekte, insbesondere der gesellschaftliche Wandel und die Trends im Bereich der Mobilität, miteinzubeziehen.

Begründung der Dringlichkeit: Wichtige Entscheide auf Stufe Behördendelegation werden in naher Zukunft gefällt.

Vorstoss-Nr.:	251-2018
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2018.RRGR.707
Eingereicht am:	19.11.2018
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Mentha (Liebefeld, SP) (Sprecher/in)
	Grupp (Biel/Bienne, Grüne)
	Alberucci (Ostermundigen, glp)
Weitere Unterschriften:	34
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 22.11.2018
RRB-Nr.:	299/2019 vom 27. März 2019
Direktion:	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme als Postulat

Porttunnel rasch realisieren

Der Regierungsrat wird beauftragt, in Absprache mit den betroffenen Gemeinden beim UVEK auf die rasche Realisierung einer weiteren Etappe der Bieler Umfahrung, nämlich dem Porttunnel, zu drängen.

Begründung:

Das Auflageprojekt zum Westast Biel bezüglich des Abschnitts Halbanschluss Seevorstadt bis Vollanschluss Brügghmoos stösst auf starke Ablehnung der Bevölkerung. Die Umweltverbände haben Rechtsmittel eingelegt. Sie werden mit grosser Wahrscheinlichkeit das Ausführungsprojekt durch alle Instanzen ziehen. Der Ausgang dieser Justizverfahren ist offen. Diesbezüglich kann auf das Debakel der Amtsvariante beim Twanntunnel der A5 verwiesen werden, bei dem das Projekt nach zweimaligem Scheitern vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Vorschlag der Umweltverbände neu gestartet werden musste. Die durch das Festhalten an der Amtsvariante entstandene Verzögerung betrug rund 10 Jahre. Im Zuge der Erarbeitung des Ausführungsprojekts haben sich inzwischen auch die Autobahnplaner von Bund und Kanton von den Qualitätsvorteilen der Alternativvariante überzeugt bzw. begeistert gezeigt.

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Auflageprojekt Westast Biel wächst. Dem Komitee «Westast so nicht» treten laufend neue Mitglieder bei. Die letzte Demonstration vom 3. November 2018 in Biel zeigte steigende Teilnehmerzahlen. Der Gemeinderat der Stadt Biel kann sich inzwischen nicht mehr für das offizielle Projekt aussprechen und verlangt zusätzliche Abklärungen und einen ernsthaften Dialog.

Eine repräsentative Umfrage der Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts (publiziert am 13. November 2018) ergab, dass lediglich 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Auflageprojekt stehen, während 49 Prozent der Befragten das Alternativprojekt vorziehen und 16 Prozent ganz auf die Westumfahrung verzichten möchten. Damit zeigt die Umfrage, dass zurzeit nur das Alternativprojekt mehrheitsfähig wäre, während das Auflageprojekt bei der Bevölkerung der Region Biel absolut chancenlos ist.

Der Porttunnel dagegen ist bisher unbestritten geblieben. Verbände signalisieren, dass sie sich nicht gegen einen raschen Bau des Porttunnels zur Wehr setzen würden.

Der Porttunnel würde namentlich in Nidau und Port zu einigen verkehrlichen Entlastungen führen. Der Eingriff in das Ortsbild wäre vertretbar. Die Bau- und Betriebskosten dieses Abschnitts sind im Vergleich zum umstrittenen Abschnitt deutlich tiefer: Für den 2,81 km langen Tunnelbau sind 262 869 000 Franken inkl. MwSt veranschlagt. Der umstrittene Abschnitt Seevorstadt bis Brügghmoos ist 2,31 km lang und kostet inklusive Knoten sechsmal mehr: 1 657 058 000 Franken inkl. MwSt.

Der vorgezogene Bau des Porttunnels würde es erlauben die verkehrlichen Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem im Realbetrieb zu analysieren. Es zeigt sich namentlich beim Ostast, der nun seit einiger Zeit eröffnet ist, dass sich die Prognoseannahmen in der Planungsphase gegenüber den Auswirkungen im Realbetrieb in Teilbereichen signifikant unterscheiden.

Ein Vorziehen des Porttunnels würde es zudem ermöglichen, über den umstrittenen Teil des Westastes einen sorgfältigen und umfassenden Dialog mit allen Beteiligten und Interessierten zu führen und die aktuelle politische Blockade zu lösen.

Begründung der Dringlichkeit: Die Realisierung des Westastes ist heftig umstritten. Die Beteiligten wollen in der Behördendelegation in der nächsten Zeit entscheiden, ob und wie das Projekt fortgesetzt werden soll.

Vorstoss-Nr.: 261-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.717

Eingereicht am: 21.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Moser (Biel/Bienne, FDP) (Sprecher/in)

Grivel (Biel/Bienne, FDP)
Guggisberg (Kirchlindach, SVP)
Gnägi (Jens, BDP)
Hess (Nidau, FDP)

Weitere Unterschriften: 62

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 299/2019 vom 27. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Westumfahrung Biel: zeitliches Vorziehen des Zubringers rechtes Bielerseeufer (Porttunnel)

Der Regierungsrat wird beauftragt, sich beim Bund für ein zeitliches Vorziehen des Zubringers rechtes Bielerseeufer einzusetzen.

Begründung:

Der Zubringer rechtes Bielerseeufer ist Teil des Ausführungsprojekts (AP) Westumfahrung A5 in Biel. Das AP befindet sich in der Phase der Bereinigung der Einsprachen. Es ist davon auszugehen, dass einige Einsprecher ihr Anliegen bis vor Bundesgericht ziehen werden.

Vor einem Jahr wurde der Ostast (mit Anschluss Orpund) der Autobahnumfahrung eingeweiht. Am 29. November 2018 wurde vom Verein «seeland.biel/bienne» der erste Zwischenbericht der verkehrlichen Auswirkungen nach einem Jahr Betrieb der Öffentlichkeit vorgestellt. Auf vielen Strassen(zügen) ist die erwartete Entlastung bzw. Verkehrsabnahme eingetreten. Auch wie erwartet haben wir auf dem Zubringer von den Wohngebieten am rechten Bielerseeufer (also durch Ipsach über Port auf die Wehrbrücke in Port) zu den Arbeitsplätzen im Bözingenfeld eine grosse Verkehrszunahme. Auch der öV leidet unter dieser Verkehrszunahme. Eine Lösung für dieses Verkehrsproblem wurde 2010 von der seinerzeitigen Arbeitsgruppe Stöckli mit dem ZRU (Zubringer rechtes Bielerseeufer mit dem Porttunnel) gefunden. Der ZRU fand Aufnahme ins Generelle Projekt und ist nun Bestandteil der Westumfahrung im Ausführungsprojekt.

Während die Bewilligung des Westastes wegen Einsprachen noch einige Zeit auf sich warten lassen wird, ist der Porttunnel praktisch unbestritten. Ein zeitliches Vorziehen der Realisierung würde helfen, das heute schon bestehende Verkehrsproblem (inklusive öV) auf dieser Achse zu lösen. Der Zubringer rechtes Bielerseeufer darf nicht Opfer der Querelen um den Westast werden, daher drängt sich eine schnelle und vorgezogene Realisierung auf.

Wir verweisen in diesem Kontext auch auf das Schreiben der Einwohnergemeinde Port (mitunterzeichnet von den Gemeinden Brugg, Ipsach und Bellmund) vom 16. Juli 2018 an die BVE sowie auf die Stellungnahme des Gemeinderates Nidau zum Ausführungsprojekt A5 vom 19. Oktober 2018.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

In Anbetracht des grossen und breiten Widerstands gegen das Ausführungsprojekt (AP) für die A5-Westumfahrung Biel hat der Kanton mit Befürwortern und Gegnern einen Dialogprozess gestartet, aus dem bis zum Sommer 2020 eine konsolidierte Empfehlung für das weitere Vorgehen hervorgehen soll. Unter der Leitung von Hans Werder, dem ehemaligen Generalsekretär von alt Bundesrat Moritz Leuenberger, fand am 8. Februar 2019 in der Aula der Schule Weidteile in Nidau ein erster runder Tisch statt mit 50 Vertreterinnen und Vertretern von 25 Organisationen. Der Start ist gelungen und hat gezeigt, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine offene Auseinandersetzung mit allen thematisierten Varianten wünschen.

So wird die Dialoggruppe auch die Frage nach einer Weiterbearbeitung der kaum umstrittenen Projektteile des Ausführungsprojekts diskutieren und dazu gehört insbesondere der Zubringer rechtes Bielerseeufer mit dem Porttunnel. Im jetzigen Zeitpunkt würde es allerdings dem Ziel eines offenen, unvoreingenommenen Dialogs zuwiderlaufen, wenn das Teilprojekt Zubringer rechtes Bielerseeufer priorisiert würde. Es sind daher vorerst die Ergebnisse des Dialogprozesses abzuwarten.

Zu den Vorstössen im Einzelnen:

a) Motion 234-2018

Die Motion verlangt, das Ausführungsprojekt sei beim UVEK zurückzuziehen. Das UVEK hat auf Antrag der BVE das Plangenehmigungsverfahren für die Dauer des Dialogprozesses sistiert. Ein Rückzug des AP ist je nach den Ergebnissen des Dialogprozesses möglich, wäre aber im jetzigen Zeitpunkt verfrüht und würde den laufenden Dialogprozess beeinträchtigen. Der Regierungsrat beantragt daher eine Annahme als Postulat.

b) Motion 250-2018

Die Forderung nach einem Moratorium, um in einem ergebnisoffenen und ernsthaften Dialog mit allen Beteiligten eine Alternative zum Auflageprojekt zu entwickeln, entspricht dem nun laufenden Vorgehen. Der Regierungsrat befürwortet die Annahme der Motion.

c) Motion 251-2018 und Motion 261-2018

Beide Motionen verlangen, es sei in Absprache mit den betroffenen Gemeinden beim UVEK auf die rasche Realisierung einer weiteren Etappe der Bieler Umfahrung, nämlich dem Porttunnel, zu drängen.

Wie einleitend erwähnt, würde es dem Ziel eines offenen, unvoreingenommenen Dialogs zuwiderlaufen, wenn im jetzigen Zeitpunkt Teilentscheide gefällt würden. Eine Intervention beim UVEK zur Priorisierung des Porttunnels ist je nach den Ergebnissen des Dialogprozesses möglich, wäre aber im jetzigen Zeitpunkt verfrüht und würde den laufenden Dialogprozess beeinträchtigen. Der Regierungsrat beantragt daher, beide Motionen als Postulat anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu M 234-2018, M 250-2018, M 251-2018 und M 261-2018

Vorstoss-Nr.: 234-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.690

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Stocker (Biel/Bienne, glp) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 299/2019 vom 27. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Umdenken bezüglich des Westasts

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Ausführungsprojekt Westast Biel zurückzuziehen und zusammen mit dem Bund und der Stadt Biel ein neues Projekt auszuarbeiten, das in der Bieler Bevölkerung für weniger Unmut sorgt. Nicht davon betroffen ist der Porttunnel.

Begründung:

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Westast-Projekt wächst, und es scheint, als hätte man den Zeitpunkt für einen Dialog seitens Regierung verpasst. Die Menschen werden nicht mehr vom offiziellen Ausführungsprojekt zu überzeugen sein.

An der Demonstration vom 3. November 2018 in Biel haben sich zwischen 3500 und 5000 Menschen versammelt, um gegen den Westast zu protestieren und am 13. November 2018 hat die Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts eine repräsentative Umfrage publiziert, die ergab, dass nur noch 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Ausführungsprojekt stehen. Unter diesen Umständen scheint es unmöglich, dieses Projekt noch zu realisieren.

Andererseits weigert sich der Regierungsrat, die Alternativvariante, die vom Komitee «Westast so nicht» ausgearbeitet wurde, ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Deshalb liegt es nun in der Verantwortung des Regierungsrates, neue Lösungsvorschläge auszuarbeiten, die ohne die zwei Anschlüsse in der Stadt auskommen. Dabei soll es keine Tabus geben, und alle möglichen Varianten, wie zum Beispiel die Seeland-Tangente, sollen bezüglich der heutigen Bedürfnisse nochmals analysiert werden. Es steht dem Regierungsrat natürlich auch frei, komplett neue Ansätze zu erarbeiten.

Der Porttunnel ist nicht von der Motion betroffen und kann möglichst rasch realisiert werden.

Begründung der Dringlichkeit: Wichtige Entscheide auf Stufe Behördendelegation stehen an.

Vorstoss-Nr.:	250-2018
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2018.RRGR.706
Eingereicht am:	19.11.2018
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Mentha (Liebefeld, SP) (Sprecher/in) Grupp (Biel/Bienne, Grüne) Alberucci (Ostermundigen, glp) Aeschlimann (Burgdorf, EVP) Etter (Treiten, BDP)
Weitere Unterschriften:	17
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 22.11.2018
RRB-Nr.:	299/2019 vom 27. März 2019
Direktion:	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme

Westast Biel: Moratorium und neuer Dialog zum Westast Biel

Der Regierungsrat wird beauftragt, mit der Stadt Biel ein Moratorium zum Westast Biel (insbesondere Abschnitt Halbanschluss Seevorstadt bis Vollanschluss Bruggmoos) zu vereinbaren, und dieses gegenüber dem UVEK einzufordern. Ziel des Moratoriums muss sein, in einem ergebnisoffenen und ernsthaften Dialog mit allen Beteiligten eine Alternative zum Auflageprojekt zu entwickeln. Eine Redimensionierung des Projekts, eine Verzichtsprüfung der Anschlüsse, eine Verkürzung der Bauzeit, tiefere Bau- und Betriebskosten und die Respektierung ISOS-geschützter Areale sind neben verkehrlichen Zielen anzustreben. Es sind insbesondere auch Experten des Städtebaus beizuziehen.

Begründung:

Das offizielle Projekt, das eine kleinere Stadt und Region mit 10 (!) Autobahnanschlüssen erschliessen soll, kostet gemäss offiziellen Verlautbarungen 2,2 Milliarden Franken. Der Westast-tunnel wird mehr als 700 000 Franken pro Meter verschlingen, und das Projekt wird Unterhaltskosten von jährlich 43 Millionen Franken verursachen. Es gibt schweizweit kein Autobahnprojekt mit ähnlich hohen Kosten.

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Auflageprojekt wächst. Dem Komitee «Westast so nicht» treten laufend neue Mitglieder bei, die letzte Demonstration vom 3. November in Biel zeigte steigende Teilnehmerzahlen. Der Gemeinderat der Stadt Biel kann sich inzwischen nicht mehr für das offizielle Projekt aussprechen und verlangt zusätzliche Abklärungen und einen ernsthaften Dialog.

Eine repräsentative Umfrage der Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts (publiziert am 13. November 2018) ergab, dass lediglich 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Auflageprojekt stehen, während 49 Prozent der Befragten das Alternativprojekt vorziehen und 16 Prozent ganz auf die Westumfahrung verzichten möchten. Damit zeigt die Umfrage, dass zurzeit nur das Alternativprojekt mehrheitsfähig wäre, während das Auflageprojekt bei der Bevölkerung der Region Biel absolut chancenlos ist.

Es darf nicht sein, dass ein Projekt, das die Innenstadt von Biel bei optimalstem Verlauf der Bauarbeiten während mindestens 15 Jahre in einen Bauplatz verwandelt, das Stadtbild schwerwiegend beschädigt und die Innenstadt mit vermehrtem motorisiertem Individualverkehr belastet, gegen den offensichtlichen Widerstand grosser Teile der Bevölkerung durchgedrückt wird. Ein «Reset» im Sinne einer partizipativen, zukunftsorientierten Verkehrsplanung in Biel ist unumgänglich.

Die Motion Moser betreffend Faktencheck zur A5 wurde am 6. Juni 2018 vom Grossen Rat praktisch einstimmig überwiesen. Der in der Folge von der BVE neu erstellte zusammenfassende technische Bericht A5-Westumfahrung Biel vom August 2018 erweist sich bei genauer Analyse als «alter Wein in neuen Schläuchen». Es wurden nach der für den Regierungsrat vernichtenden Debatte im Grossen Rat keine neuen Abklärungen vorgenommen, vielmehr wurden die Fachberichte vom Januar/Februar 2018, die der regierungsrätlichen Motionsantwort vom Mai 2018 zugrunde lagen, mit Hilfe von Kommunikationsprofis öffentlichkeitswirksam neu dargestellt. Die Überprüfung des technischen Berichts ergab im Weiteren, dass die drei dem Bericht zugrunde liegenden externen Expertisen vom Januar/Februar 2018 von den gleichen Planungsbüros verfasst wurden, die beim Ostast und teils auch beim umstrittenen Hauptprojekt im Auftrag des Astra und der BVE massgebend mitgearbeitet haben (Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG, Pöry Schweiz AG sowie Bächtold & Moor AG). Das Vorgehen der BVE führte somit dazu, dass diese Experten zu Richtern in eigener Sache gemacht wurden. Der Verdacht auf Befangenheit der Experten ist nicht von der Hand zu weisen. Ein unabhängiger Faktencheck und eine neutrale Expertise wurden bisher vom Regierungsrat nicht erstellt.

Es erstaunt deshalb nicht, dass der zusammenfassende Bericht der BVE vom August 2018 unvollständig ist sowie Fehler, Fehlinterpretationen und nicht plausible Feststellungen beinhaltet.

Die Prognosen im technischen Bericht sind einseitig, veraltet und fehlerhaft. Städtebauliche Aspekte wurden nur rudimentär, teilweise falsch wiedergegeben. Eine unabhängige städtebauliche Beurteilung durch Experten fehlt. Ein Dialog, der auf einer derart mangelhaften Basis aufbaut und bei dem fix vorgegeben ist, dem Auflageprojekt unverändert oder allenfalls mit kosmetischen

Retuschen zum Durchbruch zu verhelfen, ist zum Scheitern verurteilt und wird von den Motionären abgelehnt.

Schliesslich zeigen auch die gerade publizierten Zahlen ein Jahr nach Eröffnung des Ostasts, dass das Gesamtverkehrsaufkommen kleiner ist als prognostiziert. Die befürchteten Staus im Bereich des künftigen Westasts sind nicht eingetreten, dafür hat, anders als von den Modellen errechnet, die T6 südlich von Biel mit Staus zu kämpfen. Dies legt nahe, dass die dem Ausführungsprojekt zugrundeliegenden Modelle überprüft werden und die relevanten Anpassungen in die Planung müssen.

Der mit diesem Vorstoss geforderte Dialog hat den Fokus weiterzustecken, als nur bis zu den verkehrlichen Auswirkungen und zur technischen Machbarkeit. Es sind alle relevanten Aspekte, insbesondere der gesellschaftliche Wandel und die Trends im Bereich der Mobilität, miteinzubeziehen.

Begründung der Dringlichkeit: Wichtige Entscheide auf Stufe Behördendelegation werden in naher Zukunft gefällt.

Vorstoss-Nr.:	251-2018
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2018.RRGR.707
Eingereicht am:	19.11.2018
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Mentha (Liebefeld, SP) (Sprecher/in) Grupp (Biel/Bienne, Grüne) Alberucci (Ostermundigen, glp)
Weitere Unterschriften:	34
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 22.11.2018
RRB-Nr.:	299/2019 vom 27. März 2019
Direktion:	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme als Postulat

Porttunnel rasch realisieren

Der Regierungsrat wird beauftragt, in Absprache mit den betroffenen Gemeinden beim UVEK auf die rasche Realisierung einer weiteren Etappe der Bieler Umfahrung, nämlich dem Porttunnel, zu drängen.

Begründung:

Das Auflageprojekt zum Westast Biel bezüglich des Abschnitts Halbanschluss Seevorstadt bis Vollanschluss Brügghmoos stösst auf starke Ablehnung der Bevölkerung. Die Umweltverbände haben Rechtsmittel eingelegt. Sie werden mit grosser Wahrscheinlichkeit das Ausführungsprojekt durch alle Instanzen ziehen. Der Ausgang dieser Justizverfahren ist offen. Diesbezüglich kann auf das Debakel der Amtsvariante beim Twanntunnel der A5 verwiesen werden, bei dem das Projekt nach zweimaligem Scheitern vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Vorschlag der Umweltverbände neu gestartet werden musste. Die durch das Festhalten an der Amtsvariante entstandene Verzögerung betrug rund 10 Jahre. Im Zuge der Erarbeitung des Ausführungsprojekts haben sich inzwischen auch die Autobahnplaner von Bund und Kanton von den Qualitätsvorteilen der Alternativvariante überzeugt bzw. begeistert gezeigt.

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Auflageprojekt Westast Biel wächst. Dem Komitee «Westast so nicht» treten laufend neue Mitglieder bei. Die letzte Demonstration vom 3. November 2018 in Biel zeigte steigende Teilnehmerzahlen. Der Gemeinderat der Stadt Biel kann sich inzwischen nicht mehr für das offizielle Projekt aussprechen und verlangt zusätzliche Abklärungen und einen ernsthaften Dialog.

Eine repräsentative Umfrage der Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts (publiziert am 13. November 2018) ergab, dass lediglich 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Auflageprojekt stehen, während 49 Prozent der Befragten das Alternativprojekt vorziehen und 16 Prozent ganz auf die Westumfahrung verzichten möchten. Damit zeigt die Umfrage, dass zurzeit nur das Alternativprojekt mehrheitsfähig wäre, während das Auflageprojekt bei der Bevölkerung der Region Biel absolut chancenlos ist.

Der Porttunnel dagegen ist bisher unbestritten geblieben. Verbände signalisieren, dass sie sich nicht gegen einen raschen Bau des Porttunnels zur Wehr setzen würden.

Der Porttunnel würde namentlich in Nidau und Port zu einigen verkehrlichen Entlastungen führen. Der Eingriff in das Ortsbild wäre vertretbar. Die Bau- und Betriebskosten dieses Abschnitts sind im Vergleich zum umstrittenen Abschnitt deutlich tiefer: Für den 2,81 km langen Tunnelbau sind 262 869 000 Franken inkl. MwSt veranschlagt. Der umstrittene Abschnitt Seevorstadt bis Brügghmoos ist 2,31 km lang und kostet inklusive Knoten sechsmal mehr: 1 657 058 000 Franken inkl. MwSt.

Der vorgezogene Bau des Porttunnels würde es erlauben die verkehrlichen Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem im Realbetrieb zu analysieren. Es zeigt sich namentlich beim Ostast, der nun seit einiger Zeit eröffnet ist, dass sich die Prognoseannahmen in der Planungsphase gegenüber den Auswirkungen im Realbetrieb in Teilbereichen signifikant unterscheiden.

Ein Vorziehen des Porttunnels würde es zudem ermöglichen, über den umstrittenen Teil des Westastes einen sorgfältigen und umfassenden Dialog mit allen Beteiligten und Interessierten zu führen und die aktuelle politische Blockade zu lösen.

Begründung der Dringlichkeit: Die Realisierung des Westastes ist heftig umstritten. Die Beteiligten wollen in der Behördendelegation in der nächsten Zeit entscheiden, ob und wie das Projekt fortgesetzt werden soll.

Vorstoss-Nr.: 261-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.717

Eingereicht am: 21.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Moser (Biel/Bienne, FDP) (Sprecher/in)
Grivel (Biel/Bienne, FDP)
Guggisberg (Kirchlindach, SVP)
Gnägi (Jens, BDP)
Hess (Nidau, FDP)

Weitere Unterschriften: 62

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 299/2019 vom 27. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Westumfahrung Biel: zeitliches Vorziehen des Zubringers rechtes Bielerseeufer (Porttunnel)

Der Regierungsrat wird beauftragt, sich beim Bund für ein zeitliches Vorziehen des Zubringers rechtes Bielerseeufer einzusetzen.

Begründung:

Der Zubringer rechtes Bielerseeufer ist Teil des Ausführungsprojekts (AP) Westumfahrung A5 in Biel. Das AP befindet sich in der Phase der Bereinigung der Einsprachen. Es ist davon auszugehen, dass einige Einsprecher ihr Anliegen bis vor Bundesgericht ziehen werden.

Vor einem Jahr wurde der Ostast (mit Anschluss Orpund) der Autobahnumfahrung eingeweiht. Am 29. November 2018 wurde vom Verein «seeland.biel/bienne» der erste Zwischenbericht der verkehrlichen Auswirkungen nach einem Jahr Betrieb der Öffentlichkeit vorgestellt. Auf vielen Strassen(zügen) ist die erwartete Entlastung bzw. Verkehrsabnahme eingetreten. Auch wie erwartet haben wir auf dem Zubringer von den Wohngebieten am rechten Bielerseeufer (also durch Ipsach über Port auf die Wehrbrücke in Port) zu den Arbeitsplätzen im Bözingenfeld eine grosse Verkehrszunahme. Auch der öV leidet unter dieser Verkehrszunahme. Eine Lösung für dieses Verkehrsproblem wurde 2010 von der seinerzeitigen Arbeitsgruppe Stöckli mit dem ZRU (Zubringer rechtes Bielerseeufer mit dem Porttunnel) gefunden. Der ZRU fand Aufnahme ins Generelle Projekt und ist nun Bestandteil der Westumfahrung im Ausführungsprojekt.

Während die Bewilligung des Westastes wegen Einsprachen noch einige Zeit auf sich warten lassen wird, ist der Porttunnel praktisch unbestritten. Ein zeitliches Vorziehen der Realisierung würde helfen, das heute schon bestehende Verkehrsproblem (inklusive öV) auf dieser Achse zu lösen. Der Zubringer rechtes Bielerseeufer darf nicht Opfer der Querelen um den Westast werden, daher drängt sich eine schnelle und vorgezogene Realisierung auf.

Wir verweisen in diesem Kontext auch auf das Schreiben der Einwohnergemeinde Port (mitunterzeichnet von den Gemeinden Brügg, Ipsach und Bellmund) vom 16. Juli 2018 an die BVE sowie auf die Stellungnahme des Gemeinderates Nidau zum Ausführungsprojekt A5 vom 19. Oktober 2018.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

In Anbetracht des grossen und breiten Widerstands gegen das Ausführungsprojekt (AP) für die A5-Westumfahrung Biel hat der Kanton mit Befürwortern und Gegnern einen Dialogprozess gestartet, aus dem bis zum Sommer 2020 eine konsolidierte Empfehlung für das weitere Vorgehen hervorgehen soll. Unter der Leitung von Hans Werder, dem ehemaligen Generalsekretär von alt Bundesrat Moritz Leuenberger, fand am 8. Februar 2019 in der Aula der Schule Weidteile in Nidau ein erster runder Tisch statt mit 50 Vertreterinnen und Vertretern von 25 Organisationen. Der Start ist gelungen und hat gezeigt, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine offene Auseinandersetzung mit allen thematisierten Varianten wünschen.

So wird die Dialoggruppe auch die Frage nach einer Weiterbearbeitung der kaum umstrittenen Projektteile des Ausführungsprojekts diskutieren und dazu gehört insbesondere der Zubringer rechtes Bielerseeufer mit dem Porttunnel. Im jetzigen Zeitpunkt würde es allerdings dem Ziel eines offenen, unvoreingenommenen Dialogs zuwiderlaufen, wenn das Teilprojekt Zubringer rechtes Bielerseeufer priorisiert würde. Es sind daher vorerst die Ergebnisse des Dialogprozesses abzuwarten.

Zu den Vorstössen im Einzelnen:

a) Motion 234-2018

Die Motion verlangt, das Ausführungsprojekt sei beim UVEK zurückzuziehen. Das UVEK hat auf Antrag der BVE das Plangenehmigungsverfahren für die Dauer des Dialogprozesses sistiert. Ein Rückzug des AP ist je nach den Ergebnissen des Dialogprozesses möglich, wäre aber im jetzigen Zeitpunkt verfrüht und würde den laufenden Dialogprozess beeinträchtigen. Der Regierungsrat beantragt daher eine Annahme als Postulat.

b) Motion 250-2018

Die Forderung nach einem Moratorium, um in einem ergebnisoffenen und ernsthaften Dialog mit allen Beteiligten eine Alternative zum Auflageprojekt zu entwickeln, entspricht dem nun laufenden Vorgehen. Der Regierungsrat befürwortet die Annahme der Motion.

c) Motion 251-2018 und Motion 261-2018

Beide Motionen verlangen, es sei in Absprache mit den betroffenen Gemeinden beim UVEK auf die rasche Realisierung einer weiteren Etappe der Bieler Umfahrung, nämlich dem Porttunnel, zu drängen.

Wie einleitend erwähnt, würde es dem Ziel eines offenen, unvoreingenommenen Dialogs zuwiderlaufen, wenn im jetzigen Zeitpunkt Teilentscheide gefällt würden. Eine Intervention beim UVEK zur Priorisierung des Porttunnels ist je nach den Ergebnissen des Dialogprozesses möglich, wäre aber im jetzigen Zeitpunkt verfrüht und würde den laufenden Dialogprozess beeinträchtigen. Der Regierungsrat beantragt daher, beide Motionen als Postulat anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu M 234-2018, M 250-2018, M 251-2018 und M 261-2018

Vorstoss-Nr.: 234-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.690

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Stocker (Biel/Bienne, glp) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 299/2019 vom 27. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Umdenken bezüglich des Westasts

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Ausführungsprojekt Westast Biel zurückzuziehen und zusammen mit dem Bund und der Stadt Biel ein neues Projekt auszuarbeiten, das in der Bieler Bevölkerung für weniger Unmut sorgt. Nicht davon betroffen ist der Porttunnel.

Begründung:

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Westast-Projekt wächst, und es scheint, als hätte man den Zeitpunkt für einen Dialog seitens Regierung verpasst. Die Menschen werden nicht mehr vom offiziellen Ausführungsprojekt zu überzeugen sein.

An der Demonstration vom 3. November 2018 in Biel haben sich zwischen 3500 und 5000 Menschen versammelt, um gegen den Westast zu protestieren und am 13. November 2018 hat die Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts eine repräsentative Umfrage publiziert, die ergab, dass nur noch 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Ausführungsprojekt stehen. Unter diesen Umständen scheint es unmöglich, dieses Projekt noch zu realisieren.

Andererseits weigert sich der Regierungsrat, die Alternativvariante, die vom Komitee «Westast so nicht» ausgearbeitet wurde, ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Deshalb liegt es nun in der Verantwortung des Regierungsrates, neue Lösungsvorschläge auszuarbeiten, die ohne die zwei Anschlüsse in der Stadt auskommen. Dabei soll es keine Tabus geben, und alle möglichen Varianten, wie zum Beispiel die Seeland-Tangente, sollen bezüglich der heutigen Bedürfnisse nochmals analysiert werden. Es steht dem Regierungsrat natürlich auch frei, komplett neue Ansätze zu erarbeiten.

Der Porttunnel ist nicht von der Motion betroffen und kann möglichst rasch realisiert werden.

Begründung der Dringlichkeit: Wichtige Entscheide auf Stufe Behördendelegation stehen an.

Vorstoss-Nr.:	250-2018
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2018.RRGR.706
Eingereicht am:	19.11.2018
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Mentha (Liebefeld, SP) (Sprecher/in) Grupp (Biel/Bienne, Grüne) Alberucci (Ostermundigen, glp) Aeschlimann (Burgdorf, EVP) Etter (Treiten, BDP)
Weitere Unterschriften:	17
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 22.11.2018
RRB-Nr.:	299/2019 vom 27. März 2019
Direktion:	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme

Westast Biel: Moratorium und neuer Dialog zum Westast Biel

Der Regierungsrat wird beauftragt, mit der Stadt Biel ein Moratorium zum Westast Biel (insbesondere Abschnitt Halbanschluss Seevorstadt bis Vollanschluss Bruggmoos) zu vereinbaren, und dieses gegenüber dem UVEK einzufordern. Ziel des Moratoriums muss sein, in einem ergebnisoffenen und ernsthaften Dialog mit allen Beteiligten eine Alternative zum Auflageprojekt zu entwickeln. Eine Redimensionierung des Projekts, eine Verzichtsprüfung der Anschlüsse, eine Verkürzung der Bauzeit, tiefere Bau- und Betriebskosten und die Respektierung ISOS-geschützter Areale sind neben verkehrlichen Zielen anzustreben. Es sind insbesondere auch Experten des Städtebaus beizuziehen.

Begründung:

Das offizielle Projekt, das eine kleinere Stadt und Region mit 10 (!) Autobahnanschlüssen erschliessen soll, kostet gemäss offiziellen Verlautbarungen 2,2 Milliarden Franken. Der Westast-tunnel wird mehr als 700 000 Franken pro Meter verschlingen, und das Projekt wird Unterhaltskosten von jährlich 43 Millionen Franken verursachen. Es gibt schweizweit kein Autobahnprojekt mit ähnlich hohen Kosten.

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Auflageprojekt wächst. Dem Komitee «Westast so nicht» treten laufend neue Mitglieder bei, die letzte Demonstration vom 3. November in Biel zeigte steigende Teilnehmerzahlen. Der Gemeinderat der Stadt Biel kann sich inzwischen nicht mehr für das offizielle Projekt aussprechen und verlangt zusätzliche Abklärungen und einen ernsthaften Dialog.

Eine repräsentative Umfrage der Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts (publiziert am 13. November 2018) ergab, dass lediglich 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Auflageprojekt stehen, während 49 Prozent der Befragten das Alternativprojekt vorziehen und 16 Prozent ganz auf die Westumfahrung verzichten möchten. Damit zeigt die Umfrage, dass zurzeit nur das Alternativprojekt mehrheitsfähig wäre, während das Auflageprojekt bei der Bevölkerung der Region Biel absolut chancenlos ist.

Es darf nicht sein, dass ein Projekt, das die Innenstadt von Biel bei optimalstem Verlauf der Bauarbeiten während mindestens 15 Jahre in einen Bauplatz verwandelt, das Stadtbild schwerwiegend beschädigt und die Innenstadt mit vermehrtem motorisiertem Individualverkehr belastet, gegen den offensichtlichen Widerstand grosser Teile der Bevölkerung durchgedrückt wird. Ein «Reset» im Sinne einer partizipativen, zukunftsorientierten Verkehrsplanung in Biel ist unumgänglich.

Die Motion Moser betreffend Faktencheck zur A5 wurde am 6. Juni 2018 vom Grossen Rat praktisch einstimmig überwiesen. Der in der Folge von der BVE neu erstellte zusammenfassende technische Bericht A5-Westumfahrung Biel vom August 2018 erweist sich bei genauer Analyse als «alter Wein in neuen Schläuchen». Es wurden nach der für den Regierungsrat vernichtenden Debatte im Grossen Rat keine neuen Abklärungen vorgenommen, vielmehr wurden die Fachberichte vom Januar/Februar 2018, die der regierungsrätlichen Motionsantwort vom Mai 2018 zugrunde lagen, mit Hilfe von Kommunikationsprofis öffentlichkeitswirksam neu dargestellt. Die Überprüfung des technischen Berichts ergab im Weiteren, dass die drei dem Bericht zugrunde liegenden externen Expertisen vom Januar/Februar 2018 von den gleichen Planungsbüros verfasst wurden, die beim Ostast und teils auch beim umstrittenen Hauptprojekt im Auftrag des Astra und der BVE massgebend mitgearbeitet haben (Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG, Pöry Schweiz AG sowie Bächtold & Moor AG). Das Vorgehen der BVE führte somit dazu, dass diese Experten zu Richtern in eigener Sache gemacht wurden. Der Verdacht auf Befangenheit der Experten ist nicht von der Hand zu weisen. Ein unabhängiger Faktencheck und eine neutrale Expertise wurden bisher vom Regierungsrat nicht erstellt.

Es erstaunt deshalb nicht, dass der zusammenfassende Bericht der BVE vom August 2018 unvollständig ist sowie Fehler, Fehlinterpretationen und nicht plausible Feststellungen beinhaltet.

Die Prognosen im technischen Bericht sind einseitig, veraltet und fehlerhaft. Städtebauliche Aspekte wurden nur rudimentär, teilweise falsch wiedergegeben. Eine unabhängige städtebauliche Beurteilung durch Experten fehlt. Ein Dialog, der auf einer derart mangelhaften Basis aufbaut und bei dem fix vorgegeben ist, dem Auflageprojekt unverändert oder allenfalls mit kosmetischen

Retuschen zum Durchbruch zu verhelfen, ist zum Scheitern verurteilt und wird von den Motionären abgelehnt.

Schliesslich zeigen auch die gerade publizierten Zahlen ein Jahr nach Eröffnung des Ostasts, dass das Gesamtverkehrsaufkommen kleiner ist als prognostiziert. Die befürchteten Staus im Bereich des künftigen Westasts sind nicht eingetreten, dafür hat, anders als von den Modellen errechnet, die T6 südlich von Biel mit Staus zu kämpfen. Dies legt nahe, dass die dem Ausführungsprojekt zugrundeliegenden Modelle überprüft werden und die relevanten Anpassungen in die Planung müssen.

Der mit diesem Vorstoss geforderte Dialog hat den Fokus weiterzustecken, als nur bis zu den verkehrlichen Auswirkungen und zur technischen Machbarkeit. Es sind alle relevanten Aspekte, insbesondere der gesellschaftliche Wandel und die Trends im Bereich der Mobilität, miteinzubeziehen.

Begründung der Dringlichkeit: Wichtige Entscheide auf Stufe Behördendelegation werden in naher Zukunft gefällt.

Vorstoss-Nr.:	251-2018
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2018.RRGR.707
Eingereicht am:	19.11.2018
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Mentha (Liebefeld, SP) (Sprecher/in) Grupp (Biel/Bienne, Grüne) Alberucci (Ostermundigen, glp)
Weitere Unterschriften:	34
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 22.11.2018
RRB-Nr.:	299/2019 vom 27. März 2019
Direktion:	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme als Postulat

Porttunnel rasch realisieren

Der Regierungsrat wird beauftragt, in Absprache mit den betroffenen Gemeinden beim UVEK auf die rasche Realisierung einer weiteren Etappe der Bieler Umfahrung, nämlich dem Porttunnel, zu drängen.

Begründung:

Das Auflageprojekt zum Westast Biel bezüglich des Abschnitts Halbanschluss Seevorstadt bis Vollanschluss Brügghmoos stösst auf starke Ablehnung der Bevölkerung. Die Umweltverbände haben Rechtsmittel eingelegt. Sie werden mit grosser Wahrscheinlichkeit das Ausführungsprojekt durch alle Instanzen ziehen. Der Ausgang dieser Justizverfahren ist offen. Diesbezüglich kann auf das Debakel der Amtsvariante beim Twanntunnel der A5 verwiesen werden, bei dem das Projekt nach zweimaligem Scheitern vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Vorschlag der Umweltverbände neu gestartet werden musste. Die durch das Festhalten an der Amtsvariante entstandene Verzögerung betrug rund 10 Jahre. Im Zuge der Erarbeitung des Ausführungsprojekts haben sich inzwischen auch die Autobahnplaner von Bund und Kanton von den Qualitätsvorteilen der Alternativvariante überzeugt bzw. begeistert gezeigt.

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Auflageprojekt Westast Biel wächst. Dem Komitee «Westast so nicht» treten laufend neue Mitglieder bei. Die letzte Demonstration vom 3. November 2018 in Biel zeigte steigende Teilnehmerzahlen. Der Gemeinderat der Stadt Biel kann sich inzwischen nicht mehr für das offizielle Projekt aussprechen und verlangt zusätzliche Abklärungen und einen ernsthaften Dialog.

Eine repräsentative Umfrage der Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts (publiziert am 13. November 2018) ergab, dass lediglich 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Auflageprojekt stehen, während 49 Prozent der Befragten das Alternativprojekt vorziehen und 16 Prozent ganz auf die Westumfahrung verzichten möchten. Damit zeigt die Umfrage, dass zurzeit nur das Alternativprojekt mehrheitsfähig wäre, während das Auflageprojekt bei der Bevölkerung der Region Biel absolut chancenlos ist.

Der Porttunnel dagegen ist bisher unbestritten geblieben. Verbände signalisieren, dass sie sich nicht gegen einen raschen Bau des Porttunnels zur Wehr setzen würden.

Der Porttunnel würde namentlich in Nidau und Port zu einigen verkehrlichen Entlastungen führen. Der Eingriff in das Ortsbild wäre vertretbar. Die Bau- und Betriebskosten dieses Abschnitts sind im Vergleich zum umstrittenen Abschnitt deutlich tiefer: Für den 2,81 km langen Tunnelbau sind 262 869 000 Franken inkl. MwSt veranschlagt. Der umstrittene Abschnitt Seevorstadt bis Brügghmoos ist 2,31 km lang und kostet inklusive Knoten sechsmal mehr: 1 657 058 000 Franken inkl. MwSt.

Der vorgezogene Bau des Porttunnels würde es erlauben die verkehrlichen Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem im Realbetrieb zu analysieren. Es zeigt sich namentlich beim Ostast, der nun seit einiger Zeit eröffnet ist, dass sich die Prognoseannahmen in der Planungsphase gegenüber den Auswirkungen im Realbetrieb in Teilbereichen signifikant unterscheiden.

Ein Vorziehen des Porttunnels würde es zudem ermöglichen, über den umstrittenen Teil des Westastes einen sorgfältigen und umfassenden Dialog mit allen Beteiligten und Interessierten zu führen und die aktuelle politische Blockade zu lösen.

Begründung der Dringlichkeit: Die Realisierung des Westastes ist heftig umstritten. Die Beteiligten wollen in der Behördendelegation in der nächsten Zeit entscheiden, ob und wie das Projekt fortgesetzt werden soll.

Vorstoss-Nr.: 261-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.717

Eingereicht am: 21.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Moser (Biel/Bienne, FDP) (Sprecher/in)
Grivel (Biel/Bienne, FDP)
Guggisberg (Kirchlindach, SVP)
Gnägi (Jens, BDP)
Hess (Nidau, FDP)

Weitere Unterschriften: 62

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 299/2019 vom 27. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Westumfahrung Biel: zeitliches Vorziehen des Zubringers rechtes Bielerseeufer (Porttunnel)

Der Regierungsrat wird beauftragt, sich beim Bund für ein zeitliches Vorziehen des Zubringers rechtes Bielerseeufer einzusetzen.

Begründung:

Der Zubringer rechtes Bielerseeufer ist Teil des Ausführungsprojekts (AP) Westumfahrung A5 in Biel. Das AP befindet sich in der Phase der Bereinigung der Einsprachen. Es ist davon auszugehen, dass einige Einsprecher ihr Anliegen bis vor Bundesgericht ziehen werden.

Vor einem Jahr wurde der Ostast (mit Anschluss Orpund) der Autobahnumfahrung eingeweiht. Am 29. November 2018 wurde vom Verein «seeland.biel/bienne» der erste Zwischenbericht der verkehrlichen Auswirkungen nach einem Jahr Betrieb der Öffentlichkeit vorgestellt. Auf vielen Strassen(zügen) ist die erwartete Entlastung bzw. Verkehrsabnahme eingetreten. Auch wie erwartet haben wir auf dem Zubringer von den Wohngebieten am rechten Bielerseeufer (also durch Ipsach über Port auf die Wehrbrücke in Port) zu den Arbeitsplätzen im Bözingenfeld eine grosse Verkehrszunahme. Auch der öV leidet unter dieser Verkehrszunahme. Eine Lösung für dieses Verkehrsproblem wurde 2010 von der seinerzeitigen Arbeitsgruppe Stöckli mit dem ZRU (Zubringer rechtes Bielerseeufer mit dem Porttunnel) gefunden. Der ZRU fand Aufnahme ins Generelle Projekt und ist nun Bestandteil der Westumfahrung im Ausführungsprojekt.

Während die Bewilligung des Westastes wegen Einsprachen noch einige Zeit auf sich warten lassen wird, ist der Porttunnel praktisch unbestritten. Ein zeitliches Vorziehen der Realisierung würde helfen, das heute schon bestehende Verkehrsproblem (inklusive öV) auf dieser Achse zu lösen. Der Zubringer rechtes Bielerseeufer darf nicht Opfer der Querelen um den Westast werden, daher drängt sich eine schnelle und vorgezogene Realisierung auf.

Wir verweisen in diesem Kontext auch auf das Schreiben der Einwohnergemeinde Port (mitunterzeichnet von den Gemeinden Brügg, Ipsach und Bellmund) vom 16. Juli 2018 an die BVE sowie auf die Stellungnahme des Gemeinderates Nidau zum Ausführungsprojekt A5 vom 19. Oktober 2018.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

In Anbetracht des grossen und breiten Widerstands gegen das Ausführungsprojekt (AP) für die A5-Westumfahrung Biel hat der Kanton mit Befürwortern und Gegnern einen Dialogprozess gestartet, aus dem bis zum Sommer 2020 eine konsolidierte Empfehlung für das weitere Vorgehen hervorgehen soll. Unter der Leitung von Hans Werder, dem ehemaligen Generalsekretär von alt Bundesrat Moritz Leuenberger, fand am 8. Februar 2019 in der Aula der Schule Weidteile in Nidau ein erster runder Tisch statt mit 50 Vertreterinnen und Vertretern von 25 Organisationen. Der Start ist gelungen und hat gezeigt, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine offene Auseinandersetzung mit allen thematisierten Varianten wünschen.

So wird die Dialoggruppe auch die Frage nach einer Weiterbearbeitung der kaum umstrittenen Projektteile des Ausführungsprojekts diskutieren und dazu gehört insbesondere der Zubringer rechtes Bielerseeufer mit dem Porttunnel. Im jetzigen Zeitpunkt würde es allerdings dem Ziel eines offenen, unvoreingenommenen Dialogs zuwiderlaufen, wenn das Teilprojekt Zubringer rechtes Bielerseeufer priorisiert würde. Es sind daher vorerst die Ergebnisse des Dialogprozesses abzuwarten.

Zu den Vorstössen im Einzelnen:

a) Motion 234-2018

Die Motion verlangt, das Ausführungsprojekt sei beim UVEK zurückzuziehen. Das UVEK hat auf Antrag der BVE das Plangenehmigungsverfahren für die Dauer des Dialogprozesses sistiert. Ein Rückzug des AP ist je nach den Ergebnissen des Dialogprozesses möglich, wäre aber im jetzigen Zeitpunkt verfrüht und würde den laufenden Dialogprozess beeinträchtigen. Der Regierungsrat beantragt daher eine Annahme als Postulat.

b) Motion 250-2018

Die Forderung nach einem Moratorium, um in einem ergebnisoffenen und ernsthaften Dialog mit allen Beteiligten eine Alternative zum Auflageprojekt zu entwickeln, entspricht dem nun laufenden Vorgehen. Der Regierungsrat befürwortet die Annahme der Motion.

c) Motion 251-2018 und Motion 261-2018

Beide Motionen verlangen, es sei in Absprache mit den betroffenen Gemeinden beim UVEK auf die rasche Realisierung einer weiteren Etappe der Bieler Umfahrung, nämlich dem Porttunnel, zu drängen.

Wie einleitend erwähnt, würde es dem Ziel eines offenen, unvoreingenommenen Dialogs zuwiderlaufen, wenn im jetzigen Zeitpunkt Teilentscheide gefällt würden. Eine Intervention beim UVEK zur Priorisierung des Porttunnels ist je nach den Ergebnissen des Dialogprozesses möglich, wäre aber im jetzigen Zeitpunkt verfrüht und würde den laufenden Dialogprozess beeinträchtigen. Der Regierungsrat beantragt daher, beide Motionen als Postulat anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu M 234-2018, M 250-2018, M 251-2018 und M 261-2018

Vorstoss-Nr.: 234-2018
 Vorstossart: Motion
 Richtlinienmotion: ☐
 Geschäftsnummer: 2018.RRGR.690

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
 Kommissionsvorstoss: Nein
 Eingereicht von: Stocker (Biel/Bienne, glp) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
 Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 299/2019 vom 27. März 2019
 Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert
 Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Umdenken bezüglich des Westasts

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Ausführungsprojekt Westast Biel zurückzuziehen und zusammen mit dem Bund und der Stadt Biel ein neues Projekt auszuarbeiten, das in der Bieler Bevölkerung für weniger Unmut sorgt. Nicht davon betroffen ist der Porttunnel.

Begründung:

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Westast-Projekt wächst, und es scheint, als hätte man den Zeitpunkt für einen Dialog seitens Regierung verpasst. Die Menschen werden nicht mehr vom offiziellen Ausführungsprojekt zu überzeugen sein.

An der Demonstration vom 3. November 2018 in Biel haben sich zwischen 3500 und 5000 Menschen versammelt, um gegen den Westast zu protestieren und am 13. November 2018 hat die Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts eine repräsentative Umfrage publiziert, die ergab, dass nur noch 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Ausführungsprojekt stehen. Unter diesen Umständen scheint es unmöglich, dieses Projekt noch zu realisieren.



Andererseits weigert sich der Regierungsrat, die Alternativvariante, die vom Komitee «Westast so nicht» ausgearbeitet wurde, ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Deshalb liegt es nun in der Verantwortung des Regierungsrates, neue Lösungsvorschläge auszuarbeiten, die ohne die zwei Anschlüsse in der Stadt auskommen. Dabei soll es keine Tabus geben, und alle möglichen Varianten, wie zum Beispiel die Seeland-Tangente, sollen bezüglich der heutigen Bedürfnisse nochmals analysiert werden. Es steht dem Regierungsrat natürlich auch frei, komplett neue Ansätze zu erarbeiten.

Der Porttunnel ist nicht von der Motion betroffen und kann möglichst rasch realisiert werden.

Begründung der Dringlichkeit: Wichtige Entscheide auf Stufe Behördendelegation stehen an.

Vorstoss-Nr.:	250-2018
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2018.RRGR.706
Eingereicht am:	19.11.2018
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Mentha (Liebefeld, SP) (Sprecher/in) Grupp (Biel/Bienne, Grüne) Alberucci (Ostermundigen, glp) Aeschlimann (Burgdorf, EVP) Etter (Treiten, BDP)
Weitere Unterschriften:	17
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 22.11.2018
RRB-Nr.:	299/2018 vom 27. März 2019
Direktion:	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme

Westast Biel: Moratorium und neuer Dialog zum Westast Biel

Der Regierungsrat wird beauftragt, mit der Stadt Biel ein Moratorium zum Westast Biel (insbesondere Abschnitt Halbanschluss Seevorstadt bis Vollanschluss Bruggmoos) zu vereinbaren, und dieses gegenüber dem UVEK einzufordern. Ziel des Moratoriums muss sein, in einem ergebnisoffenen und ernsthaften Dialog mit allen Beteiligten eine Alternative zum Auflageprojekt zu entwickeln. Eine Redimensionierung des Projekts, eine Verzichtsprüfung der Anschlüsse, eine Verkürzung der Bauzeit, tiefere Bau- und Betriebskosten und die Respektierung ISOS-geschützter Areale sind neben verkehrlichen Zielen anzustreben. Es sind insbesondere auch Experten des Städtebaus beizuziehen.

Begründung:

Das offizielle Projekt, das eine kleinere Stadt und Region mit 10 (!) Autobahnanschlüssen erschliessen soll, kostet gemäss offiziellen Verlautbarungen 2,2 Milliarden Franken. Der Westast-tunnel wird mehr als 700 000 Franken pro Meter verschlingen, und das Projekt wird Unterhaltskosten von jährlich 43 Millionen Franken verursachen. Es gibt schweizweit kein Autobahnprojekt mit ähnlich hohen Kosten.

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Auflageprojekt wächst. Dem Komitee «Westast so nicht» treten laufend neue Mitglieder bei, die letzte Demonstration vom 3. November in Biel zeigte steigende Teilnehmerzahlen. Der Gemeinderat der Stadt Biel kann sich inzwischen nicht mehr für das offizielle Projekt aussprechen und verlangt zusätzliche Abklärungen und einen ernsthaften Dialog.

Eine repräsentative Umfrage der Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts (publiziert am 13. November 2018) ergab, dass lediglich 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Auflageprojekt stehen, während 49 Prozent der Befragten das Alternativprojekt vorziehen und 16 Prozent ganz auf die Westumfahrung verzichten möchten. Damit zeigt die Umfrage, dass zurzeit nur das Alternativprojekt mehrheitsfähig wäre, während das Auflageprojekt bei der Bevölkerung der Region Biel absolut chancenlos ist.

Es darf nicht sein, dass ein Projekt, das die Innenstadt von Biel bei optimalstem Verlauf der Bauarbeiten während mindestens 15 Jahre in einen Bauplatz verwandelt, das Stadtbild schwerwiegend beschädigt und die Innenstadt mit vermehrtem motorisiertem Individualverkehr belastet, gegen den offensichtlichen Widerstand grosser Teile der Bevölkerung durchgedrückt wird. Ein «Reset» im Sinne einer partizipativen, zukunftsorientierten Verkehrsplanung in Biel ist unumgänglich.

Die Motion Moser betreffend Faktencheck zur A5 wurde am 6. Juni 2018 vom Grossen Rat praktisch einstimmig überwiesen. Der in der Folge von der BVE neu erstellte zusammenfassende technische Bericht A5-Westumfahrung Biel vom August 2018 erweist sich bei genauer Analyse als «alter Wein in neuen Schläuchen». Es wurden nach der für den Regierungsrat vernichtenden Debatte im Grossen Rat keine neuen Abklärungen vorgenommen, vielmehr wurden die Fachberichte vom Januar/Februar 2018, die der regierungsrätlichen Motionsantwort vom Mai 2018 zugrunde lagen, mit Hilfe von Kommunikationsprofis öffentlichkeitswirksam neu dargestellt. Die Überprüfung des technischen Berichts ergab im Weiteren, dass die drei dem Bericht zugrunde liegenden externen Expertisen vom Januar/Februar 2018 von den gleichen Planungsbüros verfasst wurden, die beim Ostast und teils auch beim umstrittenen Hauptprojekt im Auftrag des Astra und der BVE massgebend mitgearbeitet haben (Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG, Pöry Schweiz AG sowie Bächtold & Moor AG). Das Vorgehen der BVE führte somit dazu, dass diese Experten zu Richtern in eigener Sache gemacht wurden. Der Verdacht auf Befangenheit der Experten ist nicht von der Hand zu weisen. Ein unabhängiger Faktencheck und eine neutrale Expertise wurden bisher vom Regierungsrat nicht erstellt.

Es erstaunt deshalb nicht, dass der zusammenfassende Bericht der BVE vom August 2018 unvollständig ist sowie Fehler, Fehlinterpretationen und nicht plausible Feststellungen beinhaltet.

Die Prognosen im technischen Bericht sind einseitig, veraltet und fehlerhaft. Städtebauliche Aspekte wurden nur rudimentär, teilweise falsch wiedergegeben. Eine unabhängige städtebauliche Beurteilung durch Experten fehlt. Ein Dialog, der auf einer derart mangelhaften Basis aufbaut und bei dem fix vorgegeben ist, dem Auflageprojekt unverändert oder allenfalls mit kosmetischen

Retuschen zum Durchbruch zu verhelfen, ist zum Scheitern verurteilt und wird von den Motionären abgelehnt.

Schliesslich zeigen auch die gerade publizierten Zahlen ein Jahr nach Eröffnung des Ostasts, dass das Gesamtverkehrsaufkommen kleiner ist als prognostiziert. Die befürchteten Staus im Bereich des künftigen Westasts sind nicht eingetreten, dafür hat, anders als von den Modellen errechnet, die T6 südlich von Biel mit Staus zu kämpfen. Dies legt nahe, dass die dem Ausführungsprojekt zugrundeliegenden Modelle überprüft werden und die relevanten Anpassungen in die Planung müssen.

Der mit diesem Vorstoss geforderte Dialog hat den Fokus weiterzustecken, als nur bis zu den verkehrlichen Auswirkungen und zur technischen Machbarkeit. Es sind alle relevanten Aspekte, insbesondere der gesellschaftliche Wandel und die Trends im Bereich der Mobilität, miteinzubeziehen.

Begründung der Dringlichkeit: Wichtige Entscheide auf Stufe Behördendelegation werden in naher Zukunft gefällt.

Vorstoss-Nr.:	251-2018
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2018.RRGR.707
Eingereicht am:	19.11.2018
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Mentha (Liebefeld, SP) (Sprecher/in) Grupp (Biel/Bienne, Grüne) Alberucci (Ostermundigen, glp)
Weitere Unterschriften:	34
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Nein 22.11.2018
RRB-Nr.:	299/2019 vom 27. März 2019
Direktion:	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme als Postulat

Porttunnel rasch realisieren

Der Regierungsrat wird beauftragt, in Absprache mit den betroffenen Gemeinden beim UVEK auf die rasche Realisierung einer weiteren Etappe der Bieler Umfahrung, nämlich dem Porttunnel, zu drängen.

Begründung:

Das Auflageprojekt zum Westast Biel bezüglich des Abschnitts Halbanschluss Seevorstadt bis Vollanschluss Brügghmoos stösst auf starke Ablehnung der Bevölkerung. Die Umweltverbände haben Rechtsmittel eingelegt. Sie werden mit grosser Wahrscheinlichkeit das Ausführungsprojekt durch alle Instanzen ziehen. Der Ausgang dieser Justizverfahren ist offen. Diesbezüglich kann auf das Debakel der Amtsvariante beim Twanntunnel der A5 verwiesen werden, bei dem das Projekt nach zweimaligem Scheitern vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Vorschlag der Umweltverbände neu gestartet werden musste. Die durch das Festhalten an der Amtsvariante entstandene Verzögerung betrug rund 10 Jahre. Im Zuge der Erarbeitung des Ausführungsprojekts haben sich inzwischen auch die Autobahnplaner von Bund und Kanton von den Qualitätsvorteilen der Alternativvariante überzeugt bzw. begeistert gezeigt.

Der Widerstand aus der Bevölkerung gegen das offizielle Auflageprojekt Westast Biel wächst. Dem Komitee «Westast so nicht» treten laufend neue Mitglieder bei. Die letzte Demonstration vom 3. November 2018 in Biel zeigte steigende Teilnehmerzahlen. Der Gemeinderat der Stadt Biel kann sich inzwischen nicht mehr für das offizielle Projekt aussprechen und verlangt zusätzliche Abklärungen und einen ernsthaften Dialog.

Eine repräsentative Umfrage der Firma Demoscope im Auftrag des Bieler Tagblatts (publiziert am 13. November 2018) ergab, dass lediglich 21 Prozent der Bevölkerung der Region Biel hinter dem Auflageprojekt stehen, während 49 Prozent der Befragten das Alternativprojekt vorziehen und 16 Prozent ganz auf die Westumfahrung verzichten möchten. Damit zeigt die Umfrage, dass zurzeit nur das Alternativprojekt mehrheitsfähig wäre, während das Auflageprojekt bei der Bevölkerung der Region Biel absolut chancenlos ist.

Der Porttunnel dagegen ist bisher unbestritten geblieben. Verbände signalisieren, dass sie sich nicht gegen einen raschen Bau des Porttunnels zur Wehr setzen würden.

Der Porttunnel würde namentlich in Nidau und Port zu einigen verkehrlichen Entlastungen führen. Der Eingriff in das Ortsbild wäre vertretbar. Die Bau- und Betriebskosten dieses Abschnitts sind im Vergleich zum umstrittenen Abschnitt deutlich tiefer: Für den 2,81 km langen Tunnelbau sind 262 869 000 Franken inkl. MwSt veranschlagt. Der umstrittene Abschnitt Seevorstadt bis Brügghmoos ist 2,31 km lang und kostet inklusive Knoten sechsmal mehr: 1 657 058 000 Franken inkl. MwSt.

Der vorgezogene Bau des Porttunnels würde es erlauben die verkehrlichen Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem im Realbetrieb zu analysieren. Es zeigt sich namentlich beim Ostast, der nun seit einiger Zeit eröffnet ist, dass sich die Prognoseannahmen in der Planungsphase gegenüber den Auswirkungen im Realbetrieb in Teilbereichen signifikant unterscheiden.

Ein Vorziehen des Porttunnels würde es zudem ermöglichen, über den umstrittenen Teil des Westastes einen sorgfältigen und umfassenden Dialog mit allen Beteiligten und Interessierten zu führen und die aktuelle politische Blockade zu lösen.

Begründung der Dringlichkeit: Die Realisierung des Westastes ist heftig umstritten. Die Beteiligten wollen in der Behördendelegation in der nächsten Zeit entscheiden, ob und wie das Projekt fortgesetzt werden soll.

Vorstoss-Nr.: 261-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.717

Eingereicht am: 21.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Moser (Biel/Bienne, FDP) (Sprecher/in)
Grivel (Biel/Bienne, FDP)
Guggisberg (Kirchlindach, SVP)
Gnägi (Jens, BDP)
Hess (Nidau, FDP)

Weitere Unterschriften: 62

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 299/2019 vom 27. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Westumfahrung Biel: zeitliches Vorziehen des Zubringers rechtes Bielerseeufer (Porttunnel)

Der Regierungsrat wird beauftragt, sich beim Bund für ein zeitliches Vorziehen des Zubringers rechtes Bielerseeufer einzusetzen.

Begründung:

Der Zubringer rechtes Bielerseeufer ist Teil des Ausführungsprojekts (AP) Westumfahrung A5 in Biel. Das AP befindet sich in der Phase der Bereinigung der Einsprachen. Es ist davon auszugehen, dass einige Einsprecher ihr Anliegen bis vor Bundesgericht ziehen werden.

Vor einem Jahr wurde der Ostast (mit Anschluss Orpund) der Autobahnumfahrung eingeweiht. Am 29. November 2018 wurde vom Verein «seeland.biel/bienne» der erste Zwischenbericht der verkehrlichen Auswirkungen nach einem Jahr Betrieb der Öffentlichkeit vorgestellt. Auf vielen Strassen(zügen) ist die erwartete Entlastung bzw. Verkehrsabnahme eingetreten. Auch wie erwartet haben wir auf dem Zubringer von den Wohngebieten am rechten Bielerseeufer (also durch Ipsach über Port auf die Wehrbrücke in Port) zu den Arbeitsplätzen im Bözingenfeld eine grosse Verkehrszunahme. Auch der öV leidet unter dieser Verkehrszunahme. Eine Lösung für dieses Verkehrsproblem wurde 2010 von der seinerzeitigen Arbeitsgruppe Stöckli mit dem ZRU (Zubringer rechtes Bielerseeufer mit dem Porttunnel) gefunden. Der ZRU fand Aufnahme ins Generelle Projekt und ist nun Bestandteil der Westumfahrung im Ausführungsprojekt.

Während die Bewilligung des Westastes wegen Einsprachen noch einige Zeit auf sich warten lassen wird, ist der Porttunnel praktisch unbestritten. Ein zeitliches Vorziehen der Realisierung würde helfen, das heute schon bestehende Verkehrsproblem (inklusive öV) auf dieser Achse zu lösen. Der Zubringer rechtes Bielerseeufer darf nicht Opfer der Querelen um den Westast werden, daher drängt sich eine schnelle und vorgezogene Realisierung auf.

Wir verweisen in diesem Kontext auch auf das Schreiben der Einwohnergemeinde Port (mitunterzeichnet von den Gemeinden Brügg, Ipsach und Bellmund) vom 16. Juli 2018 an die BVE sowie auf die Stellungnahme des Gemeinderates Nidau zum Ausführungsprojekt A5 vom 19. Oktober 2018.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

In Anbetracht des grossen und breiten Widerstands gegen das Ausführungsprojekt (AP) für die A5-Westumfahrung Biel hat der Kanton mit Befürwortern und Gegnern einen Dialogprozess gestartet, aus dem bis zum Sommer 2020 eine konsolidierte Empfehlung für das weitere Vorgehen hervorgehen soll. Unter der Leitung von Hans Werder, dem ehemaligen Generalsekretär von alt Bundesrat Moritz Leuenberger, fand am 8. Februar 2019 in der Aula der Schule Weidteile in Nidau ein erster runder Tisch statt mit 50 Vertreterinnen und Vertretern von 25 Organisationen. Der Start ist gelungen und hat gezeigt, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine offene Auseinandersetzung mit allen thematisierten Varianten wünschen.

So wird die Dialoggruppe auch die Frage nach einer Weiterbearbeitung der kaum umstrittenen Projektteile des Ausführungsprojekts diskutieren und dazu gehört insbesondere der Zubringer rechtes Bielerseeufer mit dem Porttunnel. Im jetzigen Zeitpunkt würde es allerdings dem Ziel eines offenen, unvoreingenommenen Dialogs zuwiderlaufen, wenn das Teilprojekt Zubringer rechtes Bielerseeufer priorisiert würde. Es sind daher vorerst die Ergebnisse des Dialogprozesses abzuwarten.

Zu den Vorstössen im Einzelnen:

a) Motion 234-2018

Die Motion verlangt, das Ausführungsprojekt sei beim UVEK zurückzuziehen. Das UVEK hat auf Antrag der BVE das Plangenehmigungsverfahren für die Dauer des Dialogprozesses sistiert. Ein Rückzug des AP ist je nach den Ergebnissen des Dialogprozesses möglich, wäre aber im jetzigen Zeitpunkt verfrüht und würde den laufenden Dialogprozess beeinträchtigen. Der Regierungsrat beantragt daher eine Annahme als Postulat.

b) Motion 250-2018

Die Forderung nach einem Moratorium, um in einem ergebnisoffenen und ernsthaften Dialog mit allen Beteiligten eine Alternative zum Auflageprojekt zu entwickeln, entspricht dem nun laufenden Vorgehen. Der Regierungsrat befürwortet die Annahme der Motion.

c) Motion 251-2018 und Motion 261-2018

Beide Motionen verlangen, es sei in Absprache mit den betroffenen Gemeinden beim UVEK auf die rasche Realisierung einer weiteren Etappe der Bieler Umfahrung, nämlich dem Porttunnel, zu drängen.

Wie einleitend erwähnt, würde es dem Ziel eines offenen, unvoreingenommenen Dialogs zuwiderlaufen, wenn im jetzigen Zeitpunkt Teilentscheide gefällt würden. Eine Intervention beim UVEK zur Priorisierung des Porttunnels ist je nach den Ergebnissen des Dialogprozesses möglich, wäre aber im jetzigen Zeitpunkt verfrüht und würde den laufenden Dialogprozess beeinträchtigen. Der Regierungsrat beantragt daher, beide Motionen als Postulat anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 236-2018
 Vorstossart: Motion
 Richtlinienmotion: ☐
 Geschäftsnummer: 2018.RRGR.692

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Ja
 Kommissionsvorstoss: Nein
 Eingereicht von: Grüne (von Wattenwyl, Tramelan) (Sprecher/in)
 SP-JUSO-PSA (Gullotti, Tramelan)
 SVP (Benoit, Corgémont)

Weitere Unterschriften: 16

Dringlichkeit verlangt: Ja
 Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 300/2019 vom 27. März 2019
 Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert
 Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
 1. Annahme als Postulat
 2. Annahme
 3. Annahme



SBB CARGO – Schienengüterverkehr, ein Service public

Der Regierungsrat wird aufgefordert, im ganzen Kanton und vor allem in den wirtschaftlich weniger starken Regionen den Schienengüterverkehr zu unterstützen.

1. Der Kanton verpflichtet sich in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und mit den Güterverkehrsunternehmen, Lösungen zu finden, damit der Schienengüterverkehr in diesen wirtschaftlich weniger starken Regionen bestehen bleibt.
2. Der Kanton verpflichtet sich, an den dafür vorgesehenen Gesprächen (CJ, SBB Cargo, Kanton Jura) teilzunehmen und diese über das derzeitige Moratorium hinaus auf die Holzfachleute auszudehnen.
3. Der Kanton prüft insbesondere im Berner Jura zusammen mit den örtlichen institutionellen und fachlichen Akteuren (CJ, CRTU, SBB, Gemeinden usw.), ob beispielsweise im Tal von Tavannes (namentlich in Reconvieler) ein Bedienpunkt für den Holzverlad geschaffen oder ausgebaut werden kann.

Begründung:

Nach den schlechten Nachrichten der SBB Cargo in Bezug auf den Berner Jura und im Wissen darum, dass mit den von der SBB Cargo angekündigten Umstrukturierungen gesamtschweizer-

risch bis 2023 rund 800 Arbeitsplätze gestrichen und über 170 Bedienpunkte aufgegeben werden sollen, ist Handeln angezeigt, um diesen Dienstleistungsabbau zu verhindern.

Die Umstrukturierung der SBB Cargo ist einem Abbau beim Service public gleichzusetzen.

Dieser Leistungsabbau beim Service public wird derzeit im Jurabogen vorangetrieben, er wird aber auch die ganze Schweiz betreffen, was zulasten der wirtschaftlich weniger rentablen Regionen gehen wird. Thun hat mit ähnlichen Verkehrsproblemen zu kämpfen: Der Postverkehr soll von der Schiene auf die Strasse verlagert werden. Im Jurabogen und vor allem im Berner Jura soll der Holz- und Abfalltransport aufgehoben werden, womit letztlich die regionale Wirtschaft geschwächt wird. Die Chemins de fer du Jura (CJ) können ohne Güterverkehr nicht überleben. Alle diese Transportfragen sind Teil der kantonalen Raumplanungsstrategie (vgl. Raumplanungsbericht 2018) und müssen darin aufgenommen werden, um so günstige Raumbedingungen für die Wirtschaft sicherzustellen.

Hauptgrund für die Aufgabe des Schienenverkehrs zugunsten des Strassenverkehrs ist die Streichung der Subventionen per 1. Januar 2019. Damit wird aber der Volkswille, der mit der Zustimmung zur LSVA (Wachstum des Strassenschwerverkehrs begrenzen, Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene fördern) sowie in der Präambel der Bundesverfassung (Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung) zum Ausdruck gebracht wurde, missachtet. Das Übereinkommen von Paris wurde unterzeichnet und verlangt eine Reduktion der CO₂-Emissionen.

Der Berner Jura wurde von den Gesprächen rund um die SBB-Cargo-Reorganisation im Jurabogen ausgeschlossen. Der Kanton Bern hat nicht einmal an den Treffen der drei beteiligten Parteien (CJ, SBB Cargo, Kanton Jura) teilgenommen, an denen das SBB-Cargo-Angebot im Berner Jura neu festgelegt worden ist. Mindestens zwei Holzverladestellen (in Tavannes und Tramelan) sollen aufgehoben werden. Das ist inakzeptabel, denn unsere Strassen sollen nicht durch Lastwagen verstopft werden. Der Kanton Bern kann und muss bei diesem Dossier eine wichtige Rolle spielen.

Begründung der Dringlichkeit: Die Subventionen werden per 1. Januar 2019 gestrichen, der Kanton muss Stellung beziehen.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat bedauert den Abbau beim Schienengüterverkehr sehr. Diese Entwicklung ist eine Folge der verbindlichen Bundesvorgaben, dass der Wagenladungsverkehr kostendeckend betrieben werden soll und damit ohne Subventionen auskommen muss. Der kantonale Spielraum beim Güterverkehr ist demnach beschränkt. Der Einzelwagenladungsverkehr, der in der Schweiz durch SBB Cargo betrieben wird, ist seit Jahren defizitär. Die Wirtschaftlichkeit kann insbesondere verbessert werden, indem entweder die Güterverkehrsmengen ab einem Bahnhof vergrössert werden, oder indem die Bedienung reduziert wird, so dass pro Bedienung grössere Mengen transportiert werden können.

In der Abbaurunde von SBB Cargo im Jahr 2018 wurden im gesamten Jurabogen 17 Bedienpunkte überprüft. Im Berner Jura handelte es sich um die drei Standorte auf dem Meterspurnetz der Jurabahnen Tramelan, Les Reussilles und La Ferrière. An diesen drei Standorten wurden im Jahr 2017 insgesamt rund 150 Wagen transportiert. Beim Kehrlichttransport durch die Jurabahnen handelt es sich nicht um Wagenladungsverkehr; er ist somit nicht in Frage gestellt. Ausserdem ist der Güterverkehr für die Jurabahnen nicht so bedeutungsvoll.

Aufgrund des hohen Kostendrucks kann der Regierungsrat die Suche nach Massnahmen zur Steigerung der Effizienz durch SBB Cargo grundsätzlich nachvollziehen. Allerdings führt jede Reduktion von Bedienpunkten dazu, dass das Netz des Einzelwagenladungsverkehrs gesamthaft geschwächt wird, was zu einem Rückgang der auf der Schiene transportierten Gütermengen führt. Regierungspräsident Christoph Neuhaus hat sich im Verlauf des Jahres 2018 bei SBB

Cargo dafür eingesetzt, dass die Jurabahnen auch in den kommenden Jahren weiterhin für SBB Cargo Güterverkehr anbieten können. Zudem gab es verschiedene bilaterale Austausche zwischen dem Kanton Bern, den Nachbarkantonen, SBB Cargo und den Jurabahnen.

Für die Jahre 2019 und 2020 kann der Wagenladungsverkehr bei den Jurabahnen dank einer Konzentration auf die Achse zwischen Glovelier und La Chaux-de-Fonds auf dem Meterspurnetz aufrechterhalten werden. La Ferrière (BE), Saignelégier (JU) und Le Noirmont (JU) profitieren von dieser Übergangslösung und bleiben erhalten. Dies ist aber nur möglich, weil der Ast zwischen Tavannes und Le Noirmont nicht mehr bedient wird und die Bedienpunkte Tramelan (BE), Les Reussilles (BE) und Les Breuleux (JU) damit aufgehoben werden. SBB Cargo hat mit den betroffenen Kunden Lösungen gesucht und gemäss SBB-Angaben für etwa 100 von rund 150 Holzwagen flexible Kundenlösungen gefunden. Für die übrigen Transporte müssen die Verladenden nach Biel, Glovelier oder zu den verbleibenden Bedienpunkten der Jurabahnen ausweichen.

Eine Verringerung des Kostendrucks beim Wagenladungsverkehr ist aufgrund der Rahmenbedingungen leider nicht in Sicht. Weitere Überprüfungen und Abbaurunden von SBB Cargo sind zu erwarten. Für die Jurabahnen bedeutet dies, dass der Güterverkehr technisch und betrieblich verbessert und effizienter werden muss, damit auch nach 2020 Wagenladungsverkehr angeboten werden kann.

Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, dass auch in Zukunft Wagenladungsverkehr auf der Schiene angeboten werden kann. Als Grundlage für kommende kantonale Entscheide wird derzeit ein kantonales Güterverkehrs- und Logistikkonzept erarbeitet. Dieses wird als Basis dienen für die Einschätzung der für eine gut funktionierende Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft nötigen Infrastrukturen, auch in den Randregionen.

Zu den konkreten Anliegen der Motion nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

1. Im Rahmen des kantonalen Güterverkehrs- und Logistikkonzepts sollen Lösungen für eine langfristig gesicherte Güterverkehrsversorgung gesucht werden. Allerdings ist offen, ob in Regionen mit einem geringen Güterverkehrsaufkommen Lösungen für den Schienengüterverkehr gefunden werden können. Der Regierungsrat beantragt daher eine Annahme als Postulat.
2. Der Kanton ist bereit, an den Gesprächen mit CJ, SBB Cargo und Kanton Jura teilzunehmen und die Interessen der Holzfachbranche einfließen zu lassen. Die Gespräche werden zurzeit organisiert. Der Regierungsrat befürwortet die Annahme dieser Motionsforderung.
3. Im Berner Jura kann eine gut gelegene Verlademöglichkeit für den Holztransport eine gute Lösung darstellen, die den Schienengüterverkehr langfristig sichern hilft. Eine solche Verlademöglichkeit wird durch den Kanton gemeinsam mit den betroffenen lokalen Partnern und den Bahnen geprüft. Entsprechend befürwortet der Regierungsrat die Annahme auch dieser Motionsforderung.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 288-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.749

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Wandfluh (Kandergrund, SVP) (Sprecher/in)
Ruchti (Seewil, SVP)
Riem (Iffwil, BDP)
Tanner (Ranflüh, EDU)
Dütschler (Hünibach, FDP)
Gerber (Reconvilier, EVP)
Grupp (Biel/Bienne, Grüne)
Rüegsegger (Riggisberg, SVP)
Abplanalp (Brienzwiler, SVP)
Zimmermann (Frutigen, SVP)
Salzmann (Mülchi, SVP)

Weitere Unterschriften: 3

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 380/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Vorsorgliche Waldpflege entlang der Gemeindestrassen und der Privatstrassen im Gemeingebrauch

Der Regierungsrat wird ersucht, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung des kantonalen Strassengesetzes mit folgendem Wortlaut zu unterbreiten (neuer Art. 73 Abs. 3 SG):

Art. 73 ³ (neu) Entlang der Gemeindestrassen und Privatstrassen im Gemeingebrauch sind die Gemeinden für die vorsorgliche Waldpflege zum unmittelbaren Schutz der Strasse und für das Freihalten des Lichtraumprofils verantwortlich.

Begründung:

Das Lichtraumprofil beschreibt den Raum, der entlang von Strassen-, Velo- und Gehwegen aus Sicherheitsgründen freigehalten werden muss. Artikel 83 des kantonalen Strassengesetzes regelt die Ausgestaltung dieses Korridors. Auf Ebene Kantonsstrassen liegt gemäss Artikel 73 Ab-

satz 2 des kantonalen Strassengesetzes die Verantwortung für die Einhaltung des Lichtraumprofils beim Kanton. Auf Ebene Gemeindestrassen liegt die Zuständigkeit jedoch beim Grundeigentümer, dies sowohl im Siedlungsgebiet als auch im Wald.

Insbesondere im Wald ist die Umsetzung jedoch problematisch. Da gemäss Artikel 8 des Waldgesetzes keine Nutzungspflicht besteht, ist es grundlegend schwierig, den Waldeigentümer für die vorsorgliche Waldpflege entlang von öffentlichen Strassen zu verpflichten. Im Weiteren sind die Besitzverhältnisse im Wald so heterogen, dass eine Durchsetzung der vorsorglichen Waldpflege nur unter erschwerten Umständen sicherzustellen ist. Der Wald als Grundeigentum steht vermehrt unter Druck. Einerseits ist der Wald Allgemeingut und steht der Öffentlichkeit uneingeschränkt als Natur- und Erholungsraum zur Verfügung, andererseits ist die wirtschaftliche Situation im Holzbereich alles andere als erfreulich.

Aus den erwähnten Gründen erscheint es den Motionären, dass die vorsorgliche Waldpflege entlang der Gemeindestrassen und der Privatstrassen im Gemeingebrauch analog der Kantonsstrassen an die Gemeinden übertragen wird. Dafür erhalten die Gemeinden über den FILAG Geld für den Strassenunterhalt.

Antwort des Regierungsrates

Gemäss Art. 73 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11) gilt der Grundsatz, dass Anstösserinnen und Anstösser die öffentlichen Strassen nicht beeinträchtigen dürfen. Bezüglich der vorsorglichen Waldpflege zum unmittelbaren Schutz der Strasse und für das Freihalten des Lichtraumprofils wird der Grundsatz insofern durchbrochen, als der Kanton entlang von Kantonsstrassen die Verantwortung übernommen hat. Bei Gemeindestrassen und Privatstrassen im Gemeingebrauch sind dem allgemeinen Grundsatz entsprechend die Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer für die vorsorgliche Waldpflege verantwortlich. Den Gemeinden steht es frei, Abweichendes zu regeln. Die kantonale Regelung hat der Grosse Rat im Rahmen der Totalrevision der Strassengesetzgebung 2008 unter Berücksichtigung der langjährigen gelebten und bewährten Praxis bewusst gewählt. Vorgängig hatten das Tiefbauamt und der Verband bernischer Gemeinden die Praxis umfrageweise erhoben. Die Regelung entspricht der Philosophie des neuen Strassengesetzes, keine zusätzlichen finanziellen Lasten zu den Gemeinden zu verschieben und bewährte strassenbaupolizeiliche Regelungen beizubehalten. Sie gewährleistet zudem, dass Waldeigentümer nicht gegenüber anderen Grundeigentümern bevorzugt werden.

Aus Sicht des Regierungsrates besteht kein Grund, auf die damalige Entscheidung zurückzukommen. Die Argumente, welche die Motionäre vorbringen, waren bereits 2008 bekannt und wurden einlässlich diskutiert. Seither hat sich weder an der praktischen Umsetzung noch an den zugrundeliegenden Rechtsverhältnissen oder an den Lastenverteilungsgrundsätzen etwas geändert. Der von den Motionären angerufene Artikel 8 des Waldgesetzes sieht zwar keine Nutzungspflicht für Waldeigentümer vor. Diese sind jedoch aufgrund anderer bundes- und kantonrechtlicher Bestimmungen sehr wohl zu Pflege und Unterhalt des Waldes bzw. gewisser Partien des Waldes verpflichtet (z.B. Einführungsgesetz zum ZGB, Strassengesetz, Strassenverkehrsgesetz, Obligationenrecht, Nachbarrecht). Die Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer sind sich ihrer Verantwortung durchaus bewusst und nehmen diese weitestgehend gut wahr. Im Unterlassungsfall stehen den Gemeinden zur Durchsetzung die bewährten Mittel der Wiederherstellungsverfügung und nötigenfalls der Ersatzvornahme auf Kosten der Säumigen zur Verfügung.

Während die Gemeinden als Werkeigentümerinnen für den Unterhalt ihrer Strassen zuständig sind, erscheint es nicht opportun, ihnen zusätzlich Kosten in nicht abschätzbarer Höhe zu überwälzen, die sich aus den Pflichten spezifischer Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ergeben.

Der Regierungsrat lehnt die Motion daher ab.

Verteiler

- Grosser Rat

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 320/2019
Datum RR-Sitzung: 3. April 2019
Direktion: Finanzdirektion
Geschäftsnummer: 2019.FINGS.176
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Produktgruppe Informatik und Organisation. Saldoüberschreitung 2018. Nachkredit

1 Gegenstand

Nachkredit für Ausgaben für Projekte, Weiterentwicklung, Beratung, Betrieb und Wartung zur Erbringung der Produkte und Dienstleistungen des Amtes für Informatik und Organisation (KAIO) im Jahr 2018.

2 Rechtsgrundlagen

- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Art. 57
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1), Art. 160
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Finanzdirektion (Organisationsverordnung FIN, OrV FIN; BSG 152.221.171), Art. 11
- Verordnung vom 5. November 2014 über die Organisation des Beschaffungswesens der Verwaltung (OÖBV, BSG 731.22), Art. 13 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Anhang Ziff. 3

3 Kreditsumme und Produktgruppe

Produktgruppe Informatik und Organisation (07.60.9300)

Voranschlagskredit (Saldo I) CHF 44'148'749

Nachkredit (gerundet) CHF 3'500'000

Gemäss dem provisorischen Rechnungsabschluss des KAIO beträgt die Saldoüberschreitung CHF 3'362'085 (Konzernversion 1). Weil die Plausibilisierung und allfällige Anpassungen durch das Konzernrechnungswesen im Zeitpunkt dieses Antrags noch ausstehen, wird der Nachkreditbetrag auf CHF 3'500'000 aufgerundet.

Der Nachkredit kann in der Finanzdirektion kompensiert werden.

Kompensation:

Produktgruppe Dienstleistungen Konzernfinanzen CHF 3'500'000
(07.30.9010)



Im Jahr 2018 resultierten aus den kantonalen Beteiligungen höhere Dividendenerträge. Dies führt in der Produktgruppe Dienstleistungen Konzernfinanzen zu einer Saldoverbesserung, welche für den vorliegenden Nachkredit im Umfang von CHF 3'500'000 zur Kompensation verwendet werden kann.

4 Rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Gemäss der seit 2016 angewendeten Praxis sind die Ausgaben für ICT-Leistungen neu (Art. 48 Abs. 1 Bst. a FLG). Die Saldoüberschreitung betrifft sowohl einmalige (Art. 46 FLG) wie auch wiederkehrende Ausgaben (Art. 47 FLG).

5 Auswirkungen auf die Leistungsrechnung

Der Nachkredit hat keine Auswirkungen auf das Erreichen der Leistungsziele der Produktgruppe.

6 Auswirkungen auf die Finanzbuchhaltung

Der ausgewiesene Mehraufwand wirkt sich vollständig in der Finanzbuchhaltung aus.

7 Kreditart und Rechnungsjahr

Nachkredit 2018.

8 Begründung

Der Nachkredit betrifft die Saldoüberschreitung für die Leistungen des KAIO im Umfang von CHF 3,5 Millionen. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

Das KAIO verrechnet die Kosten seiner Leistungen an seine verwaltungsinterne Kundschaft (DIR/STA/JUS) weiter. Diese Rückerstattungen (Erlöse) sind aus folgenden Gründen um CHF 12,9 Millionen tiefer ausgefallen als budgetiert:

- BE-Applikationsplattformen: Im Jahr 2018 wurden weniger Applikationen im Betrieb pake-
tiert, jedoch mehr im Rahmen des Projekts Rollout@BE. Die Paketierungen im Projekt
werden nicht weiter verrechnet.
- BE-KWP: Die VDI-Kosten der Gemeinden konnten nicht wie vorgesehen der Steuerver-
waltung weiterverrechnet werden. Zudem wurden aufgrund zeitlicher Verschiebungen im
Projekt Rollout@BE weniger Kosten für User verrechnet.
- BE-Net: Das KAIO plante die Leistungen des Netzbetreibers SPIE für fixe, nicht verursa-
chergerecht zuweisbare Kosten für Security, Lizenzen, Zertifikate und die dafür benötigte
Infrastruktur ab 2018 ebenfalls den Kunden zu verrechnen. Die Verrechnung dieser Fix-
kosten wird jedoch neu erst 2019 nach Abschluss der erläuternden Gespräche mit den
Kunden erfolgen.
- BE-Print: Die DIR/STA/JUS lösten weniger Druckkosten aus, als sie budgetierten.
- BE-Web: Die Ausgaben für die Leistungen für den Webaufttritt wurden noch nicht weiter-
verrechnet, da die dafür nötigen Grundlagen noch nicht vorliegen.
- BE-Gever: Wegen der Verschiebung von Rollouts der Geschäftsverwaltungslösung konn-
ten weniger Lizenzkosten als geplant weiterverrechnet werden.

Den ausgefallenen Verrechnungen stehen reduzierte Ausgaben des KAIO im Umfang von CHF 9,6 Millionen gegenüber, weil die DIR/STA/JUS weniger Leistungen als budgetiert bezo-
gen haben und weil weniger Personalaufwand angefallen ist.

Auf der Stufe Saldo I ist damit ein Nachkredit von gerundet CHF 3,5 Millionen erforderlich.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Grosser Rat und Finanzkommission
- Finanzdirektion

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates und Stellungnahme der Finanzkommission

Vorstoss-Nr.: 023-2019
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.40

Eingereicht am: 01.03.2019

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: FDP (Haas, Bern) (Sprecher/in)
FDP (Saxer, Gümligen)
FDP (Flück, Brienz)
FDP (Sommer, Wynigen)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 351/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**
Antrag Finanzkommission: **Annahme als Motion**



Erhöhung der Nettoinvestitionen

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die Nettoinvestitionen im Hinblick auf die Erarbeitung des VA/AFP 2020/2021-2023 oder dann spätestens im Hinblick auf die Erarbeitung des VA/AFP 2021/2022-2024 unter Einhaltung der Finanzierbarkeit auf mindestens 500 Mio. Franken pro Jahr zu erhöhen
2. die Investitionen zu priorisieren, zu etappieren und zu optimieren; letzteres zum Beispiel durch die Beschränkung auf absolut Notwendiges, auch hinsichtlich der Ausbaustandards
3. den Grossen Rat und die zuständigen Kommissionen baldmöglichst über die Resultate der Arbeiten zu orientieren

Begründung:

Der notwendige Investitionsbedarf im Kanton Bern wird in den kommenden Jahren stetig ansteigen. Daher müssen auf dem ordentlichen Weg mehr Mittel bereitgestellt werden.

Auch bedarf es einer Priorisierung, Etappierung und Optimierung, um die beschränkten Mittel möglichst effektiv und effizient einzusetzen.

Begründung der Dringlichkeit: Der VA /AFP 2020/2021-2023 wird gegenwärtig erarbeitet.

Antwort des Regierungsrates

In den kommenden Jahren stehen ausserordentlich viele und für die Weiterentwicklung des Kantons Bern wichtige Investitionsvorhaben an. Dies führt ab dem Jahr 2022 zu einem stark ansteigenden Investitionsbedarf, welcher über das Niveau der im Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020 bis 2022 eingestellten Mittel hinausgeht. Der Regierungsrat rechnet mit einer Finanzierungslücke in den Jahren 2022 bis 2027 in der Höhe von rund 500 bis 700 Millionen Franken. Die Finanzierung des Investitionsbedarfs ist deshalb aus heutiger Sicht nicht sichergestellt.

Für den Umgang mit dem steigenden Investitionsbedarf steht für den Regierungsrat folgendes Vorgehen im Vordergrund:

- Der Regierungsrat spricht sich für die Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben aus. Eine entsprechende Gesetzesvorlage wird durch den Grossen Rat in der September- und Novembersession 2019 beraten. Der Fonds soll mit zusätzliche Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB), nicht mehr benötigten Restmittel des Spitalinvestitionsfonds, nicht zwingend erforderlichen Mittel im SNB-Gewinnausschüttungsfonds sowie allfälligen Überschüssen der Jahresrechnungen 2018ff. geäuft werden.
- Weil auch mit einer Fondslösung nur ein Teil des gestiegenen Investitionsbedarfs finanziert werden kann, befindet der Regierungsrat im Rahmen einer Eventualplanung der ordentlichen Nettoinvestitionen über eine Priorisierung, Etappierung und Redimensionierung von grossen Investitionsvorhaben. Dies mit dem Ziel, das Investitionsvolumen in den stark belasteten Jahren 2022 bis 2027 zu verringern.
- Für den Fall, dass sich der Grosse Rat gegen die Fondslösung zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben ausspricht, wird der Regierungsrat im Rahmen der erwähnten Eventualplanung zudem weitere Investitionsvorhaben identifizieren müssen, welche entweder nicht, in einem reduzierten Umfang oder erst später realisiert werden könnten.
- Darüber hinaus hat sich der Regierungsrat bereits mit Standards im Hoch- und Tiefbau befasst. In diesem Zusammenhang konnte er feststellen, dass der Kanton Bern im Hoch- und Tiefbau allgemein anerkannte Normen (SIA, VSS, EN, ISO) und Standards berücksichtigt. Hinzu kommt, dass dabei gesetzliche Vorgaben und Grundlagen einzuhalten sind, welche sich auf die Baukosten auswirken (bspw. in den Bereichen Gewässer-, Natur-, Landschafts-, Lärm- und Bodenschutz, Strassenverkehrsgesetzgebung oder Behindertengleichstellung).
- Zusätzlich prüft der Regierungsrat im Planungsprozess zur Erarbeitung des Voranschlags 2020 und Aufgaben-/Finanzplans 2021 bis 2023 inwieweit das Investitionsvolumen aus Überschüssen aus der Erfolgsrechnung unter Einhaltung der Schuldenbremse der Investitionsrechnung allenfalls erhöht werden könnte.

Das vom Regierungsrat gewählte Vorgehen deckt sich in weiten Teilen mit dem von den Motionären geforderten Vorgehen: Der Regierungsrat prüft eine Etappierung und Redimensionierung grosser Investitionsvorhaben, er hat sich bereits mit Standards im Hoch- und Tiefbau befasst und prüft Möglichkeiten, das Investitionsvolumen durch Überschüsse aus der Erfolgsrechnung unter Einhaltung der Schuldenbremse der Investitionsrechnung allenfalls zu erhöhen.

Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass das in der vorliegenden Finanzmotion geforderte Vorgehen, d.h. die Festlegung eines Mindestniveaus der ordentlichen Nettoinvestitionen, in einem Spannungsfeld zu weiteren, für den Kanton Bern zentralen finanzpolitischen Herausforderungen steht: Zum einen sieht sich der Kanton Bern damit konfrontiert, Ertragsausfälle aus der Weiterentwicklung der Steuerpolitik zu kompensieren. Zum anderen wird der Kanton Bern Ertragsausfälle aus dem Bundesfinanzausgleich aufgrund des dritten Wirksamkeitsberichtes des Bundesrates zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen in der Grössenordnung von bis zu 150 Millionen Franken kompensieren müssen. Daneben werden sowohl der Regierungsrat wie auch das Parlament weiterhin ein grosses Augenmerk auf die Aufwandentwicklung in einzelnen Aufgabenbereichen richten müssen. Würde – wie vorliegend gefordert – bereits in der Junisession 2019 des Grossen Rates ein bestimmtes Mindest-Investitionsvolumen fixiert, hätte dies zur Folge, dass der Handlungsspielraum in anderen Politikbereichen ohne das Vorliegen einer umfassenden finanzpolitischen Gesamtschau frühzeitig eingeschränkt würde.

Der Regierungsrat spricht sich deshalb für die Annahme der Finanzmotion als Postulat aus.

Stellungnahme der Finanzkommission

Auch wenn der Grosse Rat der Schaffung des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben zustimmen sollte, würde ein markanter Sachplanungsüberhang bei den anstehenden hohen Investitionen bestehen bleiben. Nachdem der Grosse Rat den Regierungsrat in der Frühlingssession mit der Rückweisung der Kreditgeschäfte zum Neubau des Strassenverkehrsamts in Münchenbuchsee aufgefordert hatte, eine Priorisierung der Investitionen vorzunehmen, hat der Regierungsrat die entsprechenden Arbeiten ausgelöst. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch nach erfolgter Priorisierung immer noch eine «Lücke» bestehen bleibt. Um diese schliessen, ist eine Erhöhung der Nettoinvestitionen nach Ansicht der Mehrheit Finanzkommission unumgänglich. Wenn der Grosse Rat die Schaffung des Fonds ablehnen sollte, wäre eine Erhöhung der Nettoinvestitionen (kurzfristig) die einzige Möglichkeit, zumindest einen Teil der geplanten Investitionen zu realisieren. Die Finanzierung dazu müsste durch Überschüsse in der Erfolgsrechnung unter Einhaltung der verfassungsmässigen Bestimmungen der Schuldenbremse der Investitionsrechnung erfolgen.

Das Investitionsvolumen des Kantons ist in den letzten Jahren tendenziell gesunken. Zudem konnten die zur Verfügung stehenden Mittel jeweils nicht vollständig ausgeschöpft werden. Der Regierungsrat hat in den letzten Jahren immer wieder auf den absehbaren steigenden Investitionsbedarf hingewiesen und die Finanzkommission hat diesen grundsätzlich anerkannt. Um den Worten nun auch Taten folgen zu lassen, ist es nach Ansicht einer deutlichen Mehrheit der Finanzkommission notwendig, die Nettoinvestitionen ab dem Voranschlag 2020 auf mindestens 500 Millionen zu erhöhen. Dies entspricht einer Erhöhung gegen über dem VA/AFP 19/20-22 von 46 Millionen Franken im 2020, 56 Millionen für 2021 und 35 Millionen für 2022. Das sind nicht unerhebliche Beträge, die tatsächlich Druck auf die Erfolgsrechnung und die laufenden Ausgaben des Kantons erzeugen können. Die allgemeine konjunkturelle Lage ist jedoch immer noch gut, was darauf schliessen lässt, dass die Steuereinnahmen zumindest in den kommenden beiden Jahren weiter ansteigen sollten, was den Druck abfedern sollte. Der Zeitpunkt, bei den Investitionen ein Zeichen zu Gunsten eines starken und zukunftsorientierten Kantons zu setzen, ist somit günstig.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 023-2019
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.40

Eingereicht am: 01.03.2019

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: FDP (Haas, Bern) (Sprecher/in)
FDP (Saxer, Gümliigen)
FDP (Flück, Brienz)
FDP (Sommer, Wynigen)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 351/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Erhöhung der Nettoinvestitionen

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die Nettoinvestitionen im Hinblick auf die Erarbeitung des VA/AFP 2020/2021-2023 oder dann spätestens im Hinblick auf die Erarbeitung des VA/AFP 2021/2022-2024 unter Einhaltung der Finanzierbarkeit auf mindestens 500 Mio. Franken pro Jahr zu erhöhen
2. die Investitionen zu priorisieren, zu etappieren und zu optimieren; letzteres zum Beispiel durch die Beschränkung auf absolut Notwendiges, auch hinsichtlich der Ausbaustandards
3. den Grossen Rat und die zuständigen Kommissionen baldmöglichst über die Resultate der Arbeiten zu orientieren

Begründung:

Der notwendige Investitionsbedarf im Kanton Bern wird in den kommenden Jahren stetig ansteigen. Daher müssen auf dem ordentlichen Weg mehr Mittel bereitgestellt werden.

Auch bedarf es einer Priorisierung, Etappierung und Optimierung, um die beschränkten Mittel möglichst effektiv und effizient einzusetzen.

Begründung der Dringlichkeit: Der VA /AFP 2020/2021-2023 wird gegenwärtig erarbeitet.

Antwort des Regierungsrates

In den kommenden Jahren stehen ausserordentlich viele und für die Weiterentwicklung des Kantons Bern wichtige Investitionsvorhaben an. Dies führt ab dem Jahr 2022 zu einem stark ansteigenden Investitionsbedarf, welcher über das Niveau der im Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020 bis 2022 eingestellten Mittel hinausgeht. Der Regierungsrat rechnet mit einer Finanzierungslücke in den Jahren 2022 bis 2027 in der Höhe von rund 500 bis 700 Millionen Franken. Die Finanzierung des Investitionsbedarfs ist deshalb aus heutiger Sicht nicht sichergestellt.

Für den Umgang mit dem steigenden Investitionsbedarf steht für den Regierungsrat folgendes Vorgehen im Vordergrund:

- Der Regierungsrat spricht sich für die Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben aus. Eine entsprechende Gesetzesvorlage wird durch den Grosse Rat in der September- und Novembersession 2019 beraten. Der Fonds soll mit zusätzliche Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB), nicht mehr benötigten Restmittel des Spitalinvestitionsfonds, nicht zwingend erforderlichen Mittel im SNB-Gewinnausschüttungsfonds sowie allfälligen Überschüssen der Jahresrechnungen 2018ff. geäuft werden.
- Weil auch mit einer Fondslösung nur ein Teil des gestiegenen Investitionsbedarfs finanziert werden kann, befindet der Regierungsrat im Rahmen einer Eventualplanung der ordentlichen Nettoinvestitionen über eine Priorisierung, Etappierung und Redimensionierung von grossen Investitionsvorhaben. Dies mit dem Ziel, das Investitionsvolumen in den stark belasteten Jahren 2022 bis 2027 zu verringern.
- Für den Fall, dass sich der Grosse Rat gegen die Fondslösung zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben ausspricht, wird der Regierungsrat im Rahmen der erwähnten Eventualplanung zudem weitere Investitionsvorhaben identifizieren müssen, welche entweder nicht, in einem reduzierten Umfang oder erst später realisiert werden könnten.
- Darüber hinaus hat sich der Regierungsrat bereits mit Standards im Hoch- und Tiefbau befasst. In diesem Zusammenhang konnte er feststellen, dass der Kanton Bern im Hoch- und Tiefbau allgemein anerkannte Normen (SIA, VSS, EN, ISO) und Standards berücksichtigt. Hinzu kommt, dass dabei gesetzliche Vorgaben und Grundlagen einzuhalten sind, welche sich auf die Baukosten auswirken (bspw. in den Bereichen Gewässer-, Natur-, Landschafts-, Lärm- und Bodenschutz, Strassenverkehrsgesetzgebung oder Behindertengleichstellung).
- Zusätzlich prüft der Regierungsrat im Planungsprozess zur Erarbeitung des Voranschlags 2020 und Aufgaben-/Finanzplans 2021 bis 2023 inwieweit das Investitionsvolumen aus Überschüssen aus der Erfolgsrechnung unter Einhaltung der Schuldenbremse der Investitionsrechnung allenfalls erhöht werden könnte.

Das vom Regierungsrat gewählte Vorgehen deckt sich in weiten Teilen mit dem von den Motionären geforderten Vorgehen: Der Regierungsrat prüft eine Etappierung und Redimensionierung grosser Investitionsvorhaben, er hat sich bereits mit Standards im Hoch- und Tiefbau befasst und prüft Möglichkeiten, das Investitionsvolumen durch Überschüsse aus der Erfolgsrechnung unter Einhaltung der Schuldenbremse der Investitionsrechnung allenfalls zu erhöhen.

Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass das in der vorliegenden Finanzmotion geforderte Vorgehen, d.h. die Festlegung eines Mindestniveaus der ordentlichen Nettoinvestitionen, in

einem Spannungsfeld zu weiteren, für den Kanton Bern zentralen finanzpolitischen Herausforderungen steht: Zum einen sieht sich der Kanton Bern damit konfrontiert, Ertragsausfälle aus der Weiterentwicklung der Steuerpolitik zu kompensieren. Zum anderen wird der Kanton Bern Ertragsausfälle aus dem Bundesfinanzausgleich aufgrund des dritten Wirksamkeitsberichtes des Bundesrates zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen in der Grössenordnung von bis zu 150 Millionen Franken kompensieren müssen. Daneben werden sowohl der Regierungsrat wie auch das Parlament weiterhin ein grosses Augenmerk auf die Aufwandentwicklung in einzelnen Aufgabenbereichen richten müssen. Würde – wie vorliegend gefordert – bereits in der Junisession 2019 des Grossen Rates ein bestimmtes Mindest-Investitionsvolumen fixiert, hätte dies zur Folge, dass der Handlungsspielraum in anderen Politikbereichen ohne das Vorliegen einer umfassenden finanzpolitischen Gesamtschau frühzeitig eingeschränkt würde.

Der Regierungsrat spricht sich deshalb für die Annahme der Finanzmotion als Postulat aus.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates und Stellungnahme der Finanzkommission

Vorstoss-Nr.: 074-2019
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.92

Eingereicht am: 11.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Linder (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Bichsel (Zollikofen, SVP)
Kipfer (Münsingen, EVP)
Marti (Bern, SP)
Kohler (Spiegel b. Bern, FDP)
Gygax-Böninger (Obersteckholz, BDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 443/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**
Antrag Finanzkommission: **Annahme**



Verzicht auf Kompensation von 10 Mio. Franken innerhalb der Erziehungsdirektion infolge des Wegfalls der EP18-Massnahme 48.4.5 (Brückenangebote)

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 9.7.3 (Mittelschulen und Berufsbildung) ab Voranschlag 2020 um 10 Mio. Franken zu erhöhen, falls die Änderung des Gesetzes über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) gemäss Ergebnis der ersten Lesung bestätigt wird. Auf eine Kompensation innerhalb der Produktgruppen der Erziehungsdirektion ist zu verzichten; die Kompensation soll gegebenenfalls gesamtstaatlich (exkl. ERZ) erfolgen.

Begründung:

Falls die BerG-Änderung (zweite Lesung in Frühlingssession 2019) nicht gemäss Regierungsrat erfolgt, entfällt die EP18-Massnahme 48.4.5 (Brückenangebote) im Umfang von 10 Mio. Franken. Damit die Brückenangebote im bisherigen Umfang angeboten werden können, ist der entsprechende Produktgruppensaldo um diesen Betrag gegenüber dem AFP 2020-2022 zu erhöhen.

Ebenso soll keine Umlagerung der Sparmassnahme auf andere kantonale Bildungsangebote erfolgen, weshalb keine Kompensation in der ERZ erfolgen soll.

Die Finanzmotion dient der verbindlichen Umsetzung der gleichlautenden Planungserklärung 2n (Kipfer, EVP) zum AFP 2020-2022 aus der Novembersession 2018.

Begründung der Dringlichkeit: Der Voranschlag 2020 ist bei Regierung und Verwaltung in Erarbeitung und wird in der Wintersession 2019 dem Grossen Rat vorgelegt.

Antwort des Regierungsrates

Der Grosse Rat hat im Zusammenhang mit der Beratung des Berufsbildungsgesetzes anlässlich der Märzsession 2019 die Umsetzung der Massnahme Nr. 48.4.5 «*Brückenangebote: Finanzierung analog der Volksschule*» aus dem Entlastungspaket 2018 abgelehnt. Demzufolge wird der Regierungsrat im Rahmen der derzeit laufenden Erarbeitung des Voranschlags 2020 und Aufgaben-/Finanzplans 2021-2023 die finanziellen Auswirkungen der EP-Massnahme aus dem Zahlenwerk eliminieren, was gegenüber dem Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 ab dem Jahr 2020 zu einer jährlichen Haushaltsverschlechterung im Umfang von CHF 10 Millionen führt.

Der Regierungsrat lehnt es indessen ab – wie vorliegend gefordert – bereits zum heutigen Zeitpunkt auf eine Kompensation der CHF 10 Millionen innerhalb der Erziehungsdirektion zu verzichten.

Angesichts des in verschiedenen Politikbereichen angemeldeten bzw. geforderten Mehrbedarfs (u.a. angemessener Teuerungsausgleich für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte, Erhöhung der Prämienverbilligungen, personeller Ausbau der Kantonspolizei, steigender Bedarf im Alters- und Pflegebereich, stark steigender Investitionsbedarf) sowie voraussichtlichen Mindererträgen (u.a. Bundesfinanzausgleich, Weiterentwicklung der Steuerstrategie) kann der Regierungsrat nicht ausschliessen, dass mittelfristig Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushaltes notwendig werden.

Die Annahme der vorliegenden Finanzmotion käme einem Entlastungsmoratorium im Bildungsbereich gleich. Einem solchen kann der Regierungsrat zum heutigen Zeitpunkt nicht zustimmen. Umso mehr, als der Bildungsbereich das finanziell bedeutendste Aufgabengebiet im kantonalen Finanzhaushalt darstellt. Der Regierungsrat weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass der Bildungsbereich – nicht zuletzt aufgrund des durch den Grossen Rat beschlossenen Verzichts auf die Umsetzung der EP18-Massnahme – im Vergleich zu anderen staatlichen Aufgabenbereichen ohnehin unterdurchschnittlich stark durch das EP 2018 betroffen ist. So verbleiben in der Erziehungsdirektion im Jahr 2022 von den ursprünglich durch den Regierungsrat beschlossenen Massnahmen im Umfang von CHF 42,7 Millionen – im Sinne einer politischen Schwerpunktsetzung kam dieser Betrag bereits einer unterdurchschnittlichen Beteiligung des Bildungsbereichs gleich – mittlerweile noch Entlastungsmassnahmen im Umfang von CHF 22.3 Millionen (Hinweis: Das finanzielle Gesamtvolumen des Entlastungspaketes EP 2018 beträgt für das Jahr 2022 insgesamt CHF 148 Mio.¹).

Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Finanzmotion.

¹ Stand EP-Controlling Mai 2018 unter Berücksichtigung des Beschlusses des Grossen Rates zum Berufsbildungsgesetz anlässlich der Märzsession 2019.

Stellungnahme der Finanzkommission

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Massnahme war im Grossen Rat sehr umstritten. Im Grossen Rat herrschte die Meinung vor, dass auf die vom Regierungsrat vorgeschlagene Massnahme verzichtet werden soll und gleichzeitig die fehlenden zehn Millionen Franken nicht in der Erziehungsdirektion kompensiert werden sollen. Dies kam bereits mit der überwiesenen Planungserklärung 2n in der Haushaltsdebatte im November 2018 zum Ausdruck. Da der Regierungsrat die Erziehungsdirektion jedoch nicht von der Kompensationspflicht entbinden wollte, sahen sich die sechs Grossrätinnen und Grossräte aus unterschiedlichen Fraktionen gezwungen, zum verbindlichen Instrument der Finanzmotion zu greifen. Die eingereichte Finanzmotion hat einen entscheidenden Einfluss gehabt, dass der Grosse Rat die EP-Massnahme 48.4.5 schliesslich endgültig verwarf.

Eine deutliche Mehrheit der Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat deshalb die Annahme der Finanzmotion. Sie stellt sich damit hinter die bisherigen Beschlüsse des Grossen Rates in dieser Angelegenheit. Sie ist darüber hinaus jedoch nicht der Ansicht, dass damit ein Entlastungsmoratorium für die Erziehungsdirektion beschlossen wird. Der Vorstoss hat einzig den Zweck zu verhindern, dass die Kompensation dieser einzelnen EP 18-Massnahmen im Bildungsbereich vorgenommen wird.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 074-2019
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.92

Eingereicht am: 11.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Linder (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Bichsel (Zollikofen, SVP)
Kipfer (Münsingen, EVP)
Marti (Bern, SP)
Kohler (Spiegel b. Bern, FDP)
Gygax-Böniger (Obersteckholz, BDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 443/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Verzicht auf Kompensation von 10 Mio. Franken innerhalb der Erziehungsdirektion infolge des Wegfalls der EP18-Massnahme 48.4.5 (Brückenangebote)

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 9.7.3 (Mittelschulen und Berufsbildung) ab Voranschlag 2020 um 10 Mio. Franken zu erhöhen, falls die Änderung des Gesetzes über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) gemäss Ergebnis der ersten Lesung bestätigt wird. Auf eine Kompensation innerhalb der Produktgruppen der Erziehungsdirektion ist zu verzichten; die Kompensation soll gegebenenfalls gesamtstaatlich (exkl. ERZ) erfolgen.

Begründung:

Falls die BerG-Änderung (zweite Lesung in Frühlingssession 2019) nicht gemäss Regierungsrat erfolgt, entfällt die EP18-Massnahme 48.4.5 (Brückenangebote) im Umfang von 10 Mio. Franken. Damit die Brückenangebote im bisherigen Umfang angeboten werden können, ist der entsprechende Produktgruppensaldo um diesen Betrag gegenüber dem AFP 2020-2022 zu erhöhen. Ebenso soll keine Umlagerung der Sparmassnahme auf andere kantonale Bildungsangebote erfolgen, weshalb keine Kompensation in der ERZ erfolgen soll.

Die Finanzmotion dient der verbindlichen Umsetzung der gleichlautenden Planungserklärung 2n (Kipfer, EVP) zum AFP 2020-2022 aus der Novembersession 2018.

Begründung der Dringlichkeit: Der Voranschlag 2020 ist bei Regierung und Verwaltung in Erarbeitung und wird in der Wintersession 2019 dem Grossen Rat vorgelegt.

Antwort des Regierungsrates

Der Grosse Rat hat im Zusammenhang mit der Beratung des Berufsbildungsgesetzes anlässlich der Märzsession 2019 die Umsetzung der Massnahme Nr. 48.4.5 «*Brückenangebote: Finanzierung analog der Volksschule*» aus dem Entlastungspaket 2018 abgelehnt. Demzufolge wird der Regierungsrat im Rahmen der derzeit laufenden Erarbeitung des Voranschlags 2020 und Aufgaben-/Finanzplans 2021-2023 die finanziellen Auswirkungen der EP-Massnahme aus dem Zahlenwerk eliminieren, was gegenüber dem Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 ab dem Jahr 2020 zu einer jährlichen Haushaltsverschlechterung im Umfang von CHF 10 Millionen führt.

Der Regierungsrat lehnt es indessen ab – wie vorliegend gefordert – bereits zum heutigen Zeitpunkt auf eine Kompensation der CHF 10 Millionen innerhalb der Erziehungsdirektion zu verzichten.

Angesichts des in verschiedenen Politikbereichen angemeldeten bzw. geforderten Mehrbedarfs (u.a. angemessener Teuerungsausgleich für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte, Erhöhung der Prämienverbilligungen, personeller Ausbau der Kantonspolizei, steigender Bedarf im Alters- und Pflegebereich, stark steigender Investitionsbedarf) sowie voraussichtlichen Mindererträgen (u.a. Bundesfinanzausgleich, Weiterentwicklung der Steuerstrategie) kann der Regierungsrat nicht ausschliessen, dass mittelfristig Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushaltes notwendig werden.

Die Annahme der vorliegenden Finanzmotion käme einem Entlastungsmoratorium im Bildungsbereich gleich. Einem solchen kann der Regierungsrat zum heutigen Zeitpunkt nicht zustimmen. Umso mehr, als der Bildungsbereich das finanziell bedeutendste Aufgabengebiet im kantonalen Finanzhaushalt darstellt. Der Regierungsrat weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass der Bildungsbereich – nicht zuletzt aufgrund des durch den Grossen Rat beschlossenen Verzichts auf die Umsetzung der EP18-Massnahme – im Vergleich zu anderen staatlichen Aufgabenbereichen ohnehin unterdurchschnittlich stark durch das EP 2018 betroffen ist. So verbleiben in der Erziehungsdirektion im Jahr 2022 von den ursprünglich durch den Regierungsrat beschlossenen Massnahmen im Umfang von CHF 42,7 Millionen – im Sinne einer politischen Schwerpunktsetzung kam dieser Betrag bereits einer unterdurchschnittlichen Beteiligung des Bildungsbereichs gleich – mittlerweile noch Entlastungsmassnahmen im Umfang von CHF 22.3 Millionen (Hinweis: Das finanzielle Gesamtvolumen des Entlastungspaketes EP 2018 beträgt für das Jahr 2022 insgesamt CHF 148 Mio.¹).

Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Finanzmotion.

Verteiler

- Grosser Rat

¹ Stand EP-Controlling Mai 2018 unter Berücksichtigung des Beschlusses des Grossen Rates zum Berufsbildungsgesetz anlässlich der Märzsession 2019.

Parlamentarische Vorstösse M 049-2019 und M 050-2019. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 049-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.67

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Knutti (Weissenburg, SVP) (Sprecher/in)
Schwarz (Adelboden, EDU)
Egger (Frutigen, glp)
Wenger (Spiez, EVP)
Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP)
Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP)
Zimmermann (Frutigen, SVP)
Michel (Schattenhalb, SVP)
Speiser-Niess (Zweisimmen, SVP)
Josi (Wimmis, SVP)
Freudiger (Langenthal, SVP)
Klopfenstein (Corgémont, SVP)
Tobler (Moutier, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 344/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Keine generelle Bestrafung ländlicher Gemeinden

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. auf die Änderungen der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich betreffend Mindestausstattung zu verzichten
2. die geplante Senkung des massgebenden harmonisierten Steuerertragsindex per 1. Januar 2020 von 86 auf 84 nicht umzusetzen

Begründung:

Im Kanton Bern sollen finanzschwache Gemeinden weniger Mittel aus dem Finanzausgleich er-

halten. Dadurch soll bewirkt werden, dass kleinere Gemeinden sich eher für eine Fusion entscheiden, was aus unserer Sicht mit dieser Massnahme in keiner Weise erreicht wird. Wir lehnen die Kürzung daher entschieden ab und verlangen, dass der bisherige Ansatz von 86 Prozent beibehalten wird.

Der Regierungsrat stützt sich bei seinem Kürzungsantrag auf eine vom Parlament überwiesene Planungserklärung zum Filag-Bericht, die knapp angenommen wurde (74 zu 71 Stimmen). Demnach soll die Mindestausstattung gekürzt werden, da der Finanzausgleich und eben vor allem die Mindestausstattung nach Meinung der Ratsmehrheit «strukturerhaltend» wirke, also die Gemeinden von Gemeindefusionen abhalte. Würden nun diesen Gemeinden Mittel entzogen, komme es zu mehr und rascheren Gemeindefusionen. Diese Meinung teilen nun offenbar auch die Finanzdirektion und der Regierungsrat.

Das angestrebte Ziel, durch die Verordnungsanpassung mehr Gemeindefusionen zu realisieren, wird mit dem flächendeckenden Mittelentzug bei allen ohnehin finanzschwachen Gemeinden vermutlich in keiner Weise erreicht. Vielmehr werden gut funktionierende und bestens verwaltete Gemeinden generell bestraft, nur weil sie eine unterdurchschnittliche Steuerkraft aufweisen. Eine geringe Steuerkraft sagt absolut nichts darüber aus, ob eine Gemeinde gut geführt ist oder effizient arbeitet. Im Gegenteil, viele ländliche Gemeinden erbringen sämtliche nötigen Dienstleistungen mit deutlich weniger Mitteln als die finanziell besser gestellten Gemeinden. Es ist ein Affront gegenüber all diesen bestens funktionierenden Gemeinden, deren Behörden, deren Mitarbeitern und deren Bevölkerung, die Mindestausstattung generell zu kürzen, ungeachtet der tatsächlichen Situation.

Insgesamt sollen 193 Gemeinden im Kanton Bern weniger Geld erhalten, fast alle davon im ländlichen, eher strukturschwachen Raum. Das ist über die Hälfte aller bernischen Gemeinden! Bei 40 Gemeinden ergeben sich Einbussen von etwas weniger als 0,50 Steueranlagezehntel und bei 112 Gemeinden betragen die Einbussen zwischen 0,50 und 0,75 Steueranlagezehntel! Bei 11 Gemeinden sind die Einbussen sogar grösser als 0,75 Steueranlagezehntel. Für eine finanzstarke Gemeinde wären diese Einbussen vermutlich ohne weiteres verkraftbar. Bei finanzschwachen Gemeinden ist der nicht gebundene Anteil des Gemeindehaushaltes aber bereits heute derart klein, dass eine weitere Kürzung den noch vorhandenen Handlungsspielraum fast gänzlich wegnimmt.

Viele Gemeinden haben bereits jetzt die Investitionsplanungen für die nächsten Jahre verabschiedet und haben die Mittel aus dem Filag einberechnet. Bei für finanzschwache Gemeinden so massiven Mindereinnahmen werden sehr viele Gemeinden daher gezwungen sein, beim Souverän Steuererhöhungen zu beantragen, was ländliche Gemeinden zusätzlich unattraktiv machen wird und womit die vom Kanton bemängelte wirtschaftliche Entwicklung weiter reduziert wird.

Von der Kürzung sind längst nicht nur die kleinen Gemeinden betroffen, die offensichtlich als Fusionsobjekte Ziel dieser Massnahme sind. Es sind vielmehr fast alle ländlichen Gemeinden betroffen, egal wie gross diese sind (einwohner- und flächenmässig). Wenn unter dem Deckmantel des Fusionsdrucks selbst Gemeinden wie Moutier (Einbusse: 385 000.-), Frutigen (351 000.-), Sumiswald (258 000.-), Tramelan (229 000.-), Roggwil (206 000.-), Reichenbach (183 000.-), Hasle (169 000.-), Wattenwil (147 000.-), Ringgenberg (135 000.-), Eggwil (125 000.-), Wimmis (124 000.-), Diemtigen (108 000.-) oder Huttwil (44 000.-) finanziell abgestraft werden sollen, kann etwas nicht stimmen. Diese Gemeinden sind wohl kaum das Ziel der Befürworter der ursprünglichen Planungserklärung. Ansonsten müssten die Massnahmen als generelle Attacke auf den ländlichen Raum interpretiert werden.

Rein aus dieser Aufzählung geht hervor, dass die Massnahme und das Ziel in ganz vielen Fällen in keinem Zusammenhang stehen.

Es ist eine umstrittene politische Frage, ob Gemeindefusionen nur auf freiwilliger Basis erfolgen sollen oder ob der Kanton aktiv Druck ausüben darf. Will der Kanton Druck ausüben, muss er aber ganz klar anders vorgehen als über die nun geplante generelle Kürzung der Mindestausstattung. Denn dadurch würden dutzende bestens funktionierende und bereits heute finanzschwache Gemeinden für etwas bestraft, wofür sie nicht schuld sind. Das ist eines Rechtsstaats nicht würdig.

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund der kurzen Anpassungszeit der Regierung wird Dringlichkeit verlangt.

Vorstoss-Nr.: 050-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.68

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Graber (La Neuveville, SVP) (Sprecher/in)

Klopfenstein (Corgémont, SVP)
Benoit (Corgémont, SVP)
Tobler (Moutier, SVP)
Gerber (Reconvilier, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 344/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Solidarität unter den Gemeinden muss beibehalten werden!

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf die mit der am 6. September 2018 überwiesenen Planungserklärung (2018.RRGR.315) eingeleitete FILAV-Änderung zu verzichten und den für den Vollzug der Mindestausstattung massgebenden harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) für das Jahr 2020 und die Folgejahre somit bei 86 zu belassen.

Begründung:

Der Entwurf zur Umsetzung der Planungserklärung FDP/Saxer, die der Grosse Rat am 6. September 2018 mit 76 zu 71 Stimmen knapp angenommen hat, hat im ganzen Kanton zu einer Welle der Empörung geführt. Zu Recht, denn eine tiefere Mindestausstattung beim Finanzausgleich hat für die betroffenen Gemeinden massive und einschneidende finanzielle Auswirkungen.

Es ist bekannt, dass sich die meisten betroffenen Gemeinden in einer angespannten finanziellen Situation befinden und oft eine hohe Steueranlage festlegen müssen, um den Gemeindehaushalt finanzieren zu können. Dies führt oft dazu, dass die Gemeinden auf wichtige Investitionen verzichten müssen. Dies trifft insbesondere auf viele Gemeinden im Berner Jura, aber auch im Emmental oder im Berner Oberland zu. Selbst der Regierungsrat gibt zu, dass diese Senkungen oft mindestens ein halbes, manchmal aber auch ein $\frac{3}{4}$ -Steueranlagezehntel oder mehr ausmachen.

Die mögliche Einsparung für den Kantonshaushalt liegt bei rund 9 Mio. Franken, was weniger als ein Promille des Voranschlags darstellt. Für die betroffenen Gemeinden macht die Ertragsminderung leicht ein Prozent oder mehr des Budgets aus, im Verhältnis also mehr als zehn Mal mehr als für den Kanton. Das Ausmass des Opfers, das den Gemeinden abverlangt wird, die finanziell

am wenigsten gut dastehen, lässt sich angesichts des winzigen Gewinns bei den Kantonsfinanzen absolut nicht rechtfertigen.

Zu behaupten, dass die finanzschwächsten Gemeinden aufgrund solcher Leistungssenkungen eher zu Gemeindefusionen bereit sein werden, ist ausserdem absolut falsch. Die bisher erfolgten Gemeindefusionen haben noch nie zu wesentlichen Einsparungen geführt. Die Tabelle der konkreten Auswirkungen des Grossratsentscheids zeigt zudem, dass selbst jüngste Gemeindefusionen, wie zum Beispiel Valbirse im Berner Jura, durch diese Massnahme bestraft werden. Im Übrigen wären viele Gemeinden mit 5000 oder 10 000 Einwohnern von der Massnahme betroffen, obwohl es angesichts ihrer ausreichenden kritischen Grösse keinen Grund gibt, ihnen eine Fusion nahezu legen.

In Tat und Wahrheit ist diese Massnahme nichts anderes als eine Art Kollektivstrafe für die finanziell benachteiligten Regionen im Kanton Bern. Insbesondere die bescheidenen Gemeinden, die ihre Leistungen zugunsten der Bevölkerung oft mit sehr geringen Mitteln erbringen und unter strukturellen Schwächen leiden, auf die sie wenig Einfluss haben, verdienen keine solche Behandlung. Dieser politische Fehler des Grossen Rates muss annulliert werden, damit die Solidarität zwischen allen bernischen Gemeinden keinen Schaden nimmt.

Wahrscheinlich waren sich einige Ratsmitglieder der Tragweite ihres Entscheids gar nicht bewusst, als über die Planungserklärung abgestimmt wurde.

Begründung der Dringlichkeit: Die Massnahme soll ab dem 1.1.2020 gelten. Die Gemeinden und der Kanton müssen aber so schnell wie möglich wissen, auf welcher Grundlage sie ihre Budgets 2020 werden erstellen müssen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Bei den vorliegenden Motionen handelt es sich um Motionen im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Einleitend hält der Regierungsrat fest, dass die vorliegende Änderung der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV) nicht vom Regierungsrat, sondern vom Grossen Rat angestossen wurde. Der Grosse Rat hat in der Septembersession 2018 im Rahmen der Beratung des Berichtes des Regierungsrates «Erfolgskontrolle FILAG 2016» am 6. September 2018 folgende Planungserklärung von Grossrat Saxer (FDP) mit 76 zu 71 Stimmen bei 4 Enthaltungen überwiesen¹:

«Der Finanzausgleich hat eine strukturerhaltende Wirkung und bremst daher angestrebte Gemeindefusionen. Um Fusionen (leicht) zu fördern, soll der Regierungsrat mit einer entsprechenden Änderung der Verordnung (d.h. Art. 8 Abs. 2 FILAV) den Wert des harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) für den Vollzug der Mindestausstattung auf unter 86 senken.»

Der Regierungsrat hat sich gegen diese Planungserklärung ausgesprochen. Die Finanzdirektorin hat in der Debatte darauf hingewiesen, dass eine Kürzung der Mindestausstattung mit dem Ziel, den Druck für Gemeindefusionen zu erhöhen, nicht mit dem Grundsatz des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vereinbar ist, wonach zwischen Ausgleichs- und Anreizwirkungen der Instrumente zu trennen ist. Weiter legte sie dar, dass von einer Kürzung der Mindestausstattung nicht nur Klein- und Kleinstgemeinden betroffen wären.

Gemäss Artikel 53 des Grossratsgesetzes (GRG) sind Planungserklärungen politisch verbindlich. Erfüllt der Regierungsrat eine Planungserklärung nicht, so hat er dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen. Der Regierungsrat hat deshalb entschieden, eine Vorlage für eine Änderung der FILAV auszuarbeiten und dazu eine Vernehmlassung durchzuführen. Im Vordergrund stand dabei das Ziel, mit dieser Vorlage die Kürzung der Mindestausstattung einer erneuten politischen Diskussion zuzuführen. Das Vernehmlassungsergebnis kann dem Regierungsrat gegebenenfalls eine starke politische Legitimation dafür geben, allenfalls von einer Erfüllung der Planungserklärung abzusehen.

Das FILAG ist per se strukturerhaltend, da es einer stärkeren dezentralen Konzentration entgegenwirkt und die Besiedlung von strukturell ungünstigen Räumen trotz schlechter Voraussetzungen ermöglicht. Im Rahmen der FILAG-Revision 2012 konnten einige fusionshemmende Nebeneffekte vermindert werden. So wurde bspw. die Übergangsfrist für Ausgleichszahlungen bei Gemeindefusionen von 5 auf 10 Jahre verlängert. Zudem besteht seit dem Jahr 2013 die Möglichkeit, dass der Regierungsrat Leistungen aus dem Finanzausgleich kürzen kann, wenn sich eine Gemeinde einem wirtschaftlich sinnvollen Gemeindezusammenschluss oder Fusionsabklärungen widersetzt.

¹ https://www.gr.be.ch/gr/de/index/sessionen/sessionen/sessionen-2018/septembersession_2018/beschluesse_und_tagblatt.html

Der Regierungsrat hat am 6. März 2019 den Bericht «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern²» zuhanden des Grossen Rates verabschiedet³. Der Bericht zeigt Handlungsbedarf bei der Förderung von Gemeindefusionen auf. Deshalb will der Regierungsrat ein Gesamtkonzept für die zukünftige Gemeindelandschaft im Kanton Bern erarbeiten. Dabei soll der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden aus einer übergeordneten Gesamtsicht gezielter steuern.

Dieses Vorgehen ist für den Regierungsrat zielführender und zielgerichteter als über einen tiefen HEI bei der Mindestausstattung den Druck für Fusionen zu erhöhen. Zudem verletzt eine solche Kürzung den FILAG-Grundsatz, wonach zwischen Ausgleichs- und Anreizwirkungen der Instrumente zu trennen ist. Daher beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die **beiden Motionen anzunehmen**.

Verteiler

- Grosser Rat

² in Umsetzung des Postulats 177-2014, Müller (Bern, FDP) «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?»

³ Der Grosse Rat wird den Bericht voraussichtlich in der Sommersession 2019 beraten.

Parlamentarische Vorstösse M 049-2019 und M 050-2019. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 049-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.67

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Knutti (Weissenburg, SVP) (Sprecher/in)
Schwarz (Adelboden, EDU)
Egger (Frutigen, glp)
Wenger (Spiez, EVP)
Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP)
Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP)
Zimmermann (Frutigen, SVP)
Michel (Schattenhalb, SVP)
Speiser-Niess (Zweisimmen, SVP)
Josi (Wimmis, SVP)
Freudiger (Langenthal, SVP)
Klopfenstein (Corgémont, SVP)
Tobler (Moutier, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 344/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Keine generelle Bestrafung ländlicher Gemeinden

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. auf die Änderungen der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich betreffend Mindestausstattung zu verzichten
2. die geplante Senkung des massgebenden harmonisierten Steuerertragsindex per 1. Januar 2020 von 86 auf 84 nicht umzusetzen

Begründung:

Im Kanton Bern sollen finanzschwache Gemeinden weniger Mittel aus dem Finanzausgleich er-

halten. Dadurch soll bewirkt werden, dass kleinere Gemeinden sich eher für eine Fusion entscheiden, was aus unserer Sicht mit dieser Massnahme in keiner Weise erreicht wird. Wir lehnen die Kürzung daher entschieden ab und verlangen, dass der bisherige Ansatz von 86 Prozent beibehalten wird.

Der Regierungsrat stützt sich bei seinem Kürzungsantrag auf eine vom Parlament überwiesene Planungserklärung zum Filag-Bericht, die knapp angenommen wurde (74 zu 71 Stimmen). Demnach soll die Mindestausstattung gekürzt werden, da der Finanzausgleich und eben vor allem die Mindestausstattung nach Meinung der Ratsmehrheit «strukturerhaltend» wirke, also die Gemeinden von Gemeindefusionen abhalte. Würden nun diesen Gemeinden Mittel entzogen, komme es zu mehr und rascheren Gemeindefusionen. Diese Meinung teilen nun offenbar auch die Finanzdirektion und der Regierungsrat.

Das angestrebte Ziel, durch die Verordnungsanpassung mehr Gemeindefusionen zu realisieren, wird mit dem flächendeckenden Mittelentzug bei allen ohnehin finanzschwachen Gemeinden vermutlich in keiner Weise erreicht. Vielmehr werden gut funktionierende und bestens verwaltete Gemeinden generell bestraft, nur weil sie eine unterdurchschnittliche Steuerkraft aufweisen. Eine geringe Steuerkraft sagt absolut nichts darüber aus, ob eine Gemeinde gut geführt ist oder effizient arbeitet. Im Gegenteil, viele ländliche Gemeinden erbringen sämtliche nötigen Dienstleistungen mit deutlich weniger Mitteln als die finanziell besser gestellten Gemeinden. Es ist ein Affront gegenüber all diesen bestens funktionierenden Gemeinden, deren Behörden, deren Mitarbeitern und deren Bevölkerung, die Mindestausstattung generell zu kürzen, ungeachtet der tatsächlichen Situation.

Insgesamt sollen 193 Gemeinden im Kanton Bern weniger Geld erhalten, fast alle davon im ländlichen, eher strukturschwachen Raum. Das ist über die Hälfte aller bernischen Gemeinden! Bei 40 Gemeinden ergeben sich Einbussen von etwas weniger als 0,50 Steueranlagezehntel und bei 112 Gemeinden betragen die Einbussen zwischen 0,50 und 0,75 Steueranlagezehntel! Bei 11 Gemeinden sind die Einbussen sogar grösser als 0,75 Steueranlagezehntel. Für eine finanzstarke Gemeinde wären diese Einbussen vermutlich ohne weiteres verkraftbar. Bei finanzschwachen Gemeinden ist der nicht gebundene Anteil des Gemeindehaushaltes aber bereits heute derart klein, dass eine weitere Kürzung den noch vorhandenen Handlungsspielraum fast gänzlich wegnimmt.

Viele Gemeinden haben bereits jetzt die Investitionsplanungen für die nächsten Jahre verabschiedet und haben die Mittel aus dem Filag einberechnet. Bei für finanzschwache Gemeinden so massiven Mindereinnahmen werden sehr viele Gemeinden daher gezwungen sein, beim Souverän Steuererhöhungen zu beantragen, was ländliche Gemeinden zusätzlich unattraktiv machen wird und womit die vom Kanton bemängelte wirtschaftliche Entwicklung weiter reduziert wird.

Von der Kürzung sind längst nicht nur die kleinen Gemeinden betroffen, die offensichtlich als Fusionsobjekte Ziel dieser Massnahme sind. Es sind vielmehr fast alle ländlichen Gemeinden betroffen, egal wie gross diese sind (einwohner- und flächenmässig). Wenn unter dem Deckmantel des Fusionsdrucks selbst Gemeinden wie Moutier (Einbusse: 385 000.-), Frutigen (351 000.-), Sumiswald (258 000.-), Tramelan (229 000.-), Roggwil (206 000.-), Reichenbach (183 000.-), Hasle (169 000.-), Wattenwil (147 000.-), Ringgenberg (135 000.-), Eggiwil (125 000.-), Wimmis (124 000.-), Diemtigen (108 000.-) oder Huttwil (44 000.-) finanziell abgestraft werden sollen, kann etwas nicht stimmen. Diese Gemeinden sind wohl kaum das Ziel der Befürworter der ursprünglichen Planungserklärung. Ansonsten müssten die Massnahmen als generelle Attacke auf den ländlichen Raum interpretiert werden.

Rein aus dieser Aufzählung geht hervor, dass die Massnahme und das Ziel in ganz vielen Fällen in keinem Zusammenhang stehen.

Es ist eine umstrittene politische Frage, ob Gemeindefusionen nur auf freiwilliger Basis erfolgen sollen oder ob der Kanton aktiv Druck ausüben darf. Will der Kanton Druck ausüben, muss er aber ganz klar anders vorgehen als über die nun geplante generelle Kürzung der Mindestausstattung. Denn dadurch würden dutzende bestens funktionierende und bereits heute finanzschwache Gemeinden für etwas bestraft, wofür sie nicht schuld sind. Das ist eines Rechtsstaats nicht würdig.

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund der kurzen Anpassungszeit der Regierung wird Dringlichkeit verlangt.

Vorstoss-Nr.: 050-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.68

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Graber (La Neuveville, SVP) (Sprecher/in)

Klopfenstein (Corgémont, SVP)
Benoit (Corgémont, SVP)
Tobler (Moutier, SVP)
Gerber (Reconvilier, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 344/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Solidarität unter den Gemeinden muss beibehalten werden!

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf die mit der am 6. September 2018 überwiesenen Planungserklärung (2018.RRGR.315) eingeleitete FILAV-Änderung zu verzichten und den für den Vollzug der Mindestausstattung massgebenden harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) für das Jahr 2020 und die Folgejahre somit bei 86 zu belassen.

Begründung:

Der Entwurf zur Umsetzung der Planungserklärung FDP/Saxer, die der Grosse Rat am 6. September 2018 mit 76 zu 71 Stimmen knapp angenommen hat, hat im ganzen Kanton zu einer Welle der Empörung geführt. Zu Recht, denn eine tiefere Mindestausstattung beim Finanzausgleich hat für die betroffenen Gemeinden massive und einschneidende finanzielle Auswirkungen.

Es ist bekannt, dass sich die meisten betroffenen Gemeinden in einer angespannten finanziellen Situation befinden und oft eine hohe Steueranlage festlegen müssen, um den Gemeindehaushalt finanzieren zu können. Dies führt oft dazu, dass die Gemeinden auf wichtige Investitionen verzichten müssen. Dies trifft insbesondere auf viele Gemeinden im Berner Jura, aber auch im Emmental oder im Berner Oberland zu. Selbst der Regierungsrat gibt zu, dass diese Senkungen oft mindestens ein halbes, manchmal aber auch ein $\frac{3}{4}$ -Steueranlagezehntel oder mehr ausmachen.

Die mögliche Einsparung für den Kantonshaushalt liegt bei rund 9 Mio. Franken, was weniger als ein Promille des Voranschlags darstellt. Für die betroffenen Gemeinden macht die Ertragsminderung leicht ein Prozent oder mehr des Budgets aus, im Verhältnis also mehr als zehn Mal mehr als für den Kanton. Das Ausmass des Opfers, das den Gemeinden abverlangt wird, die finanziell

am wenigsten gut dastehen, lässt sich angesichts des winzigen Gewinns bei den Kantonsfinanzen absolut nicht rechtfertigen.

Zu behaupten, dass die finanzschwächsten Gemeinden aufgrund solcher Leistungssenkungen eher zu Gemeindefusionen bereit sein werden, ist ausserdem absolut falsch. Die bisher erfolgten Gemeindefusionen haben noch nie zu wesentlichen Einsparungen geführt. Die Tabelle der konkreten Auswirkungen des Grossratsentscheids zeigt zudem, dass selbst jüngste Gemeindefusionen, wie zum Beispiel Valbirse im Berner Jura, durch diese Massnahme bestraft werden. Im Übrigen wären viele Gemeinden mit 5000 oder 10 000 Einwohnern von der Massnahme betroffen, obwohl es angesichts ihrer ausreichenden kritischen Grösse keinen Grund gibt, ihnen eine Fusion nahezu legen.

In Tat und Wahrheit ist diese Massnahme nichts anderes als eine Art Kollektivstrafe für die finanziell benachteiligten Regionen im Kanton Bern. Insbesondere die bescheidenen Gemeinden, die ihre Leistungen zugunsten der Bevölkerung oft mit sehr geringen Mitteln erbringen und unter strukturellen Schwächen leiden, auf die sie wenig Einfluss haben, verdienen keine solche Behandlung. Dieser politische Fehler des Grossen Rates muss annulliert werden, damit die Solidarität zwischen allen bernischen Gemeinden keinen Schaden nimmt.

Wahrscheinlich waren sich einige Ratsmitglieder der Tragweite ihres Entscheids gar nicht bewusst, als über die Planungserklärung abgestimmt wurde.

Begründung der Dringlichkeit: Die Massnahme soll ab dem 1.1.2020 gelten. Die Gemeinden und der Kanton müssen aber so schnell wie möglich wissen, auf welcher Grundlage sie ihre Budgets 2020 werden erstellen müssen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Bei den vorliegenden Motionen handelt es sich um Motionen im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Einleitend hält der Regierungsrat fest, dass die vorliegende Änderung der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV) nicht vom Regierungsrat, sondern vom Grossen Rat angestossen wurde. Der Grosse Rat hat in der Septembersession 2018 im Rahmen der Beratung des Berichtes des Regierungsrates «Erfolgskontrolle FILAG 2016» am 6. September 2018 folgende Planungserklärung von Grossrat Saxer (FDP) mit 76 zu 71 Stimmen bei 4 Enthaltungen überwiesen¹:

«Der Finanzausgleich hat eine strukturerhaltende Wirkung und bremst daher angestrebte Gemeindefusionen. Um Fusionen (leicht) zu fördern, soll der Regierungsrat mit einer entsprechenden Änderung der Verordnung (d.h. Art. 8 Abs. 2 FILAV) den Wert des harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) für den Vollzug der Mindestausstattung auf unter 86 senken.»

Der Regierungsrat hat sich gegen diese Planungserklärung ausgesprochen. Die Finanzdirektorin hat in der Debatte darauf hingewiesen, dass eine Kürzung der Mindestausstattung mit dem Ziel, den Druck für Gemeindefusionen zu erhöhen, nicht mit dem Grundsatz des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vereinbar ist, wonach zwischen Ausgleichs- und Anreizwirkungen der Instrumente zu trennen ist. Weiter legte sie dar, dass von einer Kürzung der Mindestausstattung nicht nur Klein- und Kleinstgemeinden betroffen wären.

Gemäss Artikel 53 des Grossratsgesetzes (GRG) sind Planungserklärungen politisch verbindlich. Erfüllt der Regierungsrat eine Planungserklärung nicht, so hat er dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen. Der Regierungsrat hat deshalb entschieden, eine Vorlage für eine Änderung der FILAV auszuarbeiten und dazu eine Vernehmlassung durchzuführen. Im Vordergrund stand dabei das Ziel, mit dieser Vorlage die Kürzung der Mindestausstattung einer erneuten politischen Diskussion zuzuführen. Das Vernehmlassungsergebnis kann dem Regierungsrat gegebenenfalls eine starke politische Legitimation dafür geben, allenfalls von einer Erfüllung der Planungserklärung abzusehen.

Das FILAG ist per se strukturerhaltend, da es einer stärkeren dezentralen Konzentration entgegenwirkt und die Besiedlung von strukturell ungünstigen Räumen trotz schlechter Voraussetzungen ermöglicht. Im Rahmen der FILAG-Revision 2012 konnten einige fusionshemmende Nebeneffekte vermindert werden. So wurde bspw. die Übergangsfrist für Ausgleichszahlungen bei Gemeindefusionen von 5 auf 10 Jahre verlängert. Zudem besteht seit dem Jahr 2013 die Möglichkeit, dass der Regierungsrat Leistungen aus dem Finanzausgleich kürzen kann, wenn sich eine Gemeinde einem wirtschaftlich sinnvollen Gemeindezusammenschluss oder Fusionsabklärungen widersetzt.

¹ https://www.gr.be.ch/gr/de/index/sessionen/sessionen/sessionen-2018/septembersession_2018/beschluesse_und_tagblatt.html

Der Regierungsrat hat am 6. März 2019 den Bericht «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern²» zuhanden des Grossen Rates verabschiedet³. Der Bericht zeigt Handlungsbedarf bei der Förderung von Gemeindefusionen auf. Deshalb will der Regierungsrat ein Gesamtkonzept für die zukünftige Gemeindelandschaft im Kanton Bern erarbeiten. Dabei soll der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden aus einer übergeordneten Gesamtsicht gezielter steuern.

Dieses Vorgehen ist für den Regierungsrat zielführender und zielgerichteter als über einen tiefen HEI bei der Mindestausstattung den Druck für Fusionen zu erhöhen. Zudem verletzt eine solche Kürzung den FILAG-Grundsatz, wonach zwischen Ausgleichs- und Anreizwirkungen der Instrumente zu trennen ist. Daher beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die **beiden Motionen anzunehmen**.

Verteiler

- Grosser Rat

² in Umsetzung des Postulats 177-2014, Müller (Bern, FDP) «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?»

³ Der Grosse Rat wird den Bericht voraussichtlich in der Sommersession 2019 beraten.

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 148-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.456

Eingereicht am: 20.07.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Trüssel (Trimstein, glp) (Sprecher/in)
Hofer (Bern, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 06.09.2018

RRB-Nr.: 167/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Selbstbestimmte Kirchensteuer für juristische Personen

Der Regierungsrat wird beauftragt, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, damit juristische Personen der fakultativen Kirchensteuer unterstellt werden.

Begründung:

Der Kanton Bern bittet für die Kirchensteuer nicht nur die Angehörigen der Landeskirchen zur Kasse, sondern auch juristische Personen. Anders als natürliche Personen können sich die Unternehmen und anderen Organisationen nicht durch Kirchenaustritt der Steuerpflicht entziehen. Die Kirchensteuer bleibt auch dann geschuldet, wenn hinter der Firma ein Eigentümer steckt, der keiner Landeskirche angehört oder diese aus anderen Gründen nicht mitfinanzieren möchte.

Die Bundesverfassung sieht die Besteuerung der juristischen Personen nicht vor, sondern lässt sie zu. So das Bundesgericht, das die Religionsfreiheit lediglich als Schutznorm für natürliche Personen gelten lässt (BGE 126 I 122). Der Kantongesetzgeber kann also eine Kirchensteuerpflicht für juristische Personen im Gesetz vorsehen.

Drei Kantone kennen die Möglichkeit von freiwilligen Kirchensteuern, und zwar TI, NE und GE. In diesen drei Kantonen steht es dem Steuerpflichtigen frei, die Kirchensteuern zu bezahlen oder nicht. Die Bezahlung selbst ist also fakultativ. Der Betrag wird zwar ausgerechnet und in Rechnung gestellt, doch die Begleichung ist dem Wohlwollen des Einzelnen überlassen. Der Betrag kann somit nie eingetrieben werden.

Begründung der Dringlichkeit: Da die Forderung budgetrelevant ist, wird Dringlichkeit verlangt.

Antwort des Regierungsrates

Mit der vorliegenden Motion soll erreicht werden, dass die Bezahlung der Kirchensteuern für juristische Personen freiwillig wird.

Wie die Motionäre zu Recht festhalten, ist die Erhebung einer Kirchensteuer von juristischen Personen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zulässig und verstösst auch nicht gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Die Kantone sind deshalb berechtigt, eine Kirchensteuer auch bei juristischen Personen zu erheben.

Ob die juristischen Personen kirchensteuerpflichtig sind, bestimmen die Kantone autonom. In der Mehrheit der Kantone ist dies der Fall. Wo eine Kirchensteuerpflicht besteht, ist in der Regel auch die Bezahlung der Kirchensteuern obligatorisch. Nur gerade in drei Kantonen ist die Bezahlung freiwillig.

Der Grosse Rat hat in der Märzsession 2018 das revidierte Gesetz über die bernischen Landeskirchen (Totalrevision des Landeskirchengesetzes, LKG¹) verabschiedet². Dabei wurde in Artikel 27 LKG bestimmt, dass auch juristische Personen Kirchensteuern schulden. Mit einer indirekten Änderung des Kirchensteuergesetzes (KStG)³ wurde gleichzeitig festgelegt, dass die Erträge der Kirchensteuer der juristischen Personen nicht für kultische Zwecke verwendet werden dürfen. Nach diesen jüngsten Entscheiden des Grossen Rates sieht der Regierungsrat keinen Anlass, die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen in Frage zu stellen.

Würde die Bezahlung der Kirchensteuern bei den juristischen Personen freiwillig erklärt, müssten die Landeskirchen voraussichtlich mit einem deutlichen Rückgang der Kirchensteuererträge rechnen. Die folgenden Zahlen veranschaulichen die Entwicklung der Kirchensteuern der juristischen Personen und zeigen, dass deren Bedeutung in den letzten Jahren tendenziell zugenommen hat.

Überblick Entwicklung der Kirchensteuererträge im Kanton Bern (2009 bis 2016):

Steuerjahr	Erträge Kirchensteuern	Anteil juristische Personen	
	(CHF)	(CHF)	(%)
2009	219'994'559	30'138'544	13.70
2010	217'686'361	29'474'879	13.54
2011	218'243'761	30'094'056	13.79
2012	219'511'005	34'628'928	15.78
2013	224'881'811	36'913'777	16.41
2014	227'950'279	37'062'728	16.26
2015	229'904'387	37'236'275	16.20
2016	231'438'129	38'123'556	16.47

Der Regierungsrat beantragt aus diesen Gründen **Ablehnung** der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat

¹ [BSG 410.11](#)

² [2016.RRGR.835](#)

³ [BSG 415.0](#)

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 230-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.678

Eingereicht am: 15.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Knutti (Weissenburg, SVP) (Sprecher/in)
Josi (Wimmis, SVP)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 397/2019 vom 01. Mai 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Voller Abzug der Krankenkassenprämien

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Steuergesetz so anzupassen, dass die tatsächlich bezahlten obligatorischen Krankenkassenprämien (mindestens im Wert der Durchschnittsprämien) bei den Kantons- und Gemeindesteuern vollumfänglich und nicht nur im Rahmen des Versicherungsabzugs geltend gemacht werden können.

Begründung:

Heute können im Kanton Bern die Prämien für die obligatorische Krankenversicherung (KVG) nur teilweise von den Steuern abgezogen werden. Die effektiven Auslagen für die Prämien sind jedoch wesentlich höher. Durch die Änderung soll mehr steuerliche Gerechtigkeit geschaffen, nicht jedoch die Wahl unnötig hoher Prämienmodelle oder teurer Versicherungsanbieter steuerlich begünstigt werden.

Die Motion kommt allen Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern zugute, insbesondere dem Mittelstand, denn die Belastung des Mittelstands durch die Krankenkassenprämien ist enorm. Personen und Familien, die aufgrund ihres Einkommens knapp nicht von Prämienverbilligungen profitieren, sind von den stetig steigenden Krankenkassenprämien besonders betroffen. Sie zahlen zudem mehr Steuern als diejenigen, die von Verbilligungen profitieren. Mit einem Abzug der Prämien bei den Kantons- und Gemeindesteuern kann dieser Ungerechtigkeit entgegengewirkt werden. Zudem wirkt der Vorstoss bei steigenden Prämien gegen die kalte Progression und

hemmt somit den ungebremsen Zuwachs an Steuereinnahmen in Zeiten, in welchen die Prämienzahler von höheren Kosten betroffen sind.

Antwort des Regierungsrates

Die Motionäre verlangen eine Erhöhung des Versicherungsabzugs bis zur Höhe der tatsächlich bezahlten Krankenkassen-Durchschnittsprämien. Die Erhöhung des Versicherungsabzugs ist regelmässig Gegenstand von Vorstössen und kommt fast allen natürlichen Personen zu Gute.

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Steuergesetzrevision 2021 eine Erhöhung der Versicherungsabzüge um durchschnittlich 300 Franken vorgesehen. Für die steuerpflichtigen Personen führt die Massnahme zu einer Entlastung im Umfang von rund 30 Millionen Franken bei den Kantonssteuern und rund 15 Millionen Franken bei den Gemeindesteuern. Hinzu kommen indirekte Entlastungen über zusätzliche Prämienverbilligungen als Folge des tieferen Reineinkommens¹. Die Massnahme ist Teil der Umsetzung der Motion 050-2017 Schöni-Affolter (Bremgarten, glp) «Endlich verbindliche Schritte zur Senkung der Steuern für natürliche Personen», die vom Grossen Rat am 20. November 2017 überwiesen wurde.

Die folgende Übersicht zeigt die geplante Erhöhung des Versicherungsabzugs im Rahmen der Steuergesetzrevision 2021 und die verbleibende Differenz zu den Durchschnittsprämien² im Kanton Bern.

	Kinder (bis 18 Jahre)	Junge Erwachsene (19 bis 25 Jahre)		Erwachsene (ab 26 Jahren)	
		Mit PK/3a*	Ohne PK/3a	Mit PK/3a	Ohne PK/3a
Abzug pro Person heute	700	2400	(bis) 3500	2400	(bis) 3500
Erhöhung (StG-Revision 2021)	100	250	350	250	350
Abzug pro Person neu	800	2650	(bis) 3850	2650	(bis) 3850
Mittlere Prämie BE pro Jahr	1210	3343	3343	4562	4562
Verbleibende Differenz	410	693	-507	1912	712

* = Pensionskasse oder Säule 3a

Im Ergebnis verbleibt zwar in den meisten Fällen eine Differenz zu den Kosten für eine Durchschnittsprämie. Nach Auffassung der Regierung ist jedoch eine weitergehende Erhöhung der Versicherungsabzüge derzeit aus finanzpolitischen Gründen abzulehnen. Jede weitere Erhöhung um 100 Franken würde bei den Kantonssteuern zu Mindereinnahmen von 10 Millionen Franken und bei den Gemeinden zu Mindereinnahmen von 5 Millionen Franken führen. Das ist für den Kanton und die Gemeinden nicht verkraftbar. Der Regierungsrat beantragt deshalb Ablehnung der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat

¹ Ausgangswert für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung ist das nach Steuerabzügen bereinigte Reineinkommen. Wird der Steuerabzug erhöht, werden entsprechend mehr Personen Anrecht auf Prämienverbilligung erhalten.

² Kantonale mittlere Prämien 2019 der oblig. Krankenpflegeversicherung (inkl. Wahlfranchisen und Modelle):

https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/cc/kom/pg19_uebersicht_tabelle_2018-2019.pdf.download.pdf/MittlerePr%C3%A4mien_2018_2019.pdf

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 284-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.744

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: SP-JUSO-PSA (Zryd, Magglingen) (Sprecher/in)
Graf (Interlaken, SP)
Egger (Frutigen, glp)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 398/2019 vom 01. Mai 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Für einen echten Nettolohn

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen automatisierten freiwilligen Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn für unselbständig Erwerbende einzuführen bzw. das Gesetz entsprechend anzupassen.

Begründung:

Im Kanton Bern gibt es jährlich zwischen 60 000 und 65 000 Betreibungen wegen Steuerschulden. Das entspricht einem Betrag von weit über 200 Millionen Franken.

Die Betreibungen betreffen oft unselbstständig Erwerbstätige, die nicht bereits von einer Quellensteuer erfasst sind. Das Problem betrifft Personen aller Einkommensklassen. Der automatisierte freiwillige Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn hat zum Ziel, Schulden, Notlagen und administrative Leerläufe wegen unbezahlter Steuern zu vermeiden. Das Ausmass an Steuerschulden deutet darauf hin, dass die bereits bestehende Möglichkeit der freiwilligen Vorauszahlung heute von den Risikogruppen nicht zielführend genutzt wird. Viele Betroffene überblicken nicht, welche Steuern auf sie zukommen. Verschiedene Umfragen in den letzten Jahren haben gezeigt, dass ein Direktabzug bei den Steuern ein echtes Bedürfnis ist und ein «echter Nettolohn» attraktiv wäre.

Wenn mit einer einfachen Verfahrensänderung die Zahl der Steuerbetreibungen reduziert werden kann, ist sowohl beim Kanton als auch bei den Betroffenen ein Rückgang an Bürokratie und persönlichen Notlagen zu erwarten.

Die Abwicklung des Direktabzugs im administrativen Sinn soll eine Vereinfachung sowohl für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch für die Arbeitgeber zum Ziel haben.

Antwort des Regierungsrates

Das Anliegen entspricht der Motion 057-2016 Lüthi (Burgdorf, SP) vom 13. März 2016¹ mit folgendem Wortlaut:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, die nötigen Gesetzesanpassungen zu veranlassen, damit im Kanton Bern ein automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn für unselbstständig Erwerbende eingeführt wird».

Die Motion 057-2016 wurde vom Grossen Rat am 21. November 2016 als Postulat mit 81 zu 64 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) abgelehnt. Der Regierungsrat verweist auf die damalige Vorstossantwort sowie die im Grossen Rat geführte Debatte und beantragt wiederum Ablehnung der Motion.

Ergänzend kann festgehalten werden, dass der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt zwar einen gleichlautenden Vorstoss am 28. Oktober 2015 überwiesen hatte. Auf die von der Regierung ausgearbeitete Vorlage ist der Grosse Rat dann jedoch nach vertiefter Diskussion nicht eingetreten². Ein gleichlautender Vorstoss im Kanton Zürich wurde vom Kantonsparlament ebenfalls abgelehnt³.

Verteiler

- Grosser Rat

¹ <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-64ba0213e6084513b8b1e99c6fd806ad.html>

² Vgl. Protokoll des Grossen Rates im Amtsjahr 2017/2018, ab Seite 1086:
http://www.grosserrat.bs.ch/media/files/ratsprotokolle/vollprotokoll_2017-12-06.pdf

³ Vgl. Beitrag auf srf.ch vom 28.08.2018: <https://www.srf.ch/news/regional/zuerich-schaffhausen/zuercher-kantonsrat-sagt-nein-die-steuern-nicht-direkt-vom-lohn-abziehen-lassen>

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 185-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.549

Eingereicht am: 03.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schlup (Schüpfen, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 06.09.2018

RRB-Nr.: 195/2019 vom 27. Februar 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffern 1 und 2: Ablehnung
Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung



Politische Ausgewogenheit bei der Vorteilsgewährung an politische Verbände

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Sämtliche Gewährungen finanzieller Vorteile (Staatsbeiträge, Steuerbefreiung, Vergünstigungen bei der Nutzung staatlicher Infrastruktur usw.) an politische Verbände sind aufzulisten und aufzutrennen in solche, die allgemein bzw. ohne Zweckbindung gewährt werden, und solche, die für eine konkrete, messbare Leistung erfolgen.
2. Es ist zu überprüfen, ob gestützt auf diese Auflistung je nach Sachgebiet (Wirtschaft, Umweltschutz, Migration usw.) eine Beeinflussung in eine bestimmte politische Richtung erfolgen könnte.
3. Steuerbefreiungen an Verbände mit ausschliesslich oder überwiegend politischen Zielsetzungen (zum Beispiel Dialog EMRK) sind sobald wie rechtlich möglich aufzuheben.

Begründung:

Wenn der Kanton Bern politische Verbände finanziell unterstützt – sei es durch Steuerbefreiungen oder auf andere Weise – ist für eine faire politische Kultur die Ausgewogenheit zentral – der Staat darf nicht eine bestimmte politische Richtung direkt oder indirekt finanziell begünstigen. Ob eine solche Ausgewogenheit heute gegeben ist, muss zumindest bezweifelt werden. Ein Blick

auf das öffentliche Verzeichnis zu Steuerbefreiungen im Kanton Bern (abrufbar unter www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfo/Vergabungsabzug) zeigt beispielsweise, dass darin auch mehrere progressiv-linke Organisationen ohne relevante gemeinnützige Tätigkeit bevorteilt werden. Erwähnt seien die «Erklärung von Bern» oder der Verein «Dialog EMRK» – letzterer ist einer der Hauptorganisatoren der Nein-Kampagne zur Selbstbestimmungsinitiative. Der Regierungsrat wird mit der vorliegenden Motion aufgefordert, einen Gesamtüberblick über finanzielle Vorteile zu liefern, so dass sich die Öffentlichkeit ein Bild machen kann, ob der Kanton ausgewogen finanzielle Vorteile an politische Organisationen gewährt. Diese Auflistung soll neben der Steuerbefreiung auch Staatsbeiträge umfassen – in letzterem Fall wird darzulegen sein, für welche Leistungen solche Beträge ausbezahlt werden, ob mithin konkrete Leistungen oder Tätigkeiten mehr allgemeiner Natur abgegolten werden.

Begründung der Dringlichkeit: Bereits die Beratung und Beantwortung der Motion im November wird für die Volksabstimmung im November 2018 (Selbstbestimmungsinitiative) von hoher Bedeutung sein, da Verbände, wie die in Ziffer 3 erwähnte Vereinigung «Dialog EMRK», vom Kanton mittels Steuerbefreiung bevorteilt werden.

Antwort des Regierungsrates

Zu Ziffer 1 und 2

Die Ziffern 1 und 2 der Motion verlangen die Erstellung eines Berichts, der sämtliche Gewährungen finanzieller Vorteile an «politische Verbände» auflistet. Die Liste soll Leistungen an Verbände mit und ohne Zweckbindung unterscheiden. Gleichzeitig soll aufgezeigt werden, ob je nach Sachgebiet eine Beeinflussung in eine bestimmte politische Richtung vorliegen könnte.

Um diesen Vorstoss zu beantworten, hat der Regierungsrat bei den Direktionen (DIR) und der Staatskanzlei (STA) eine Umfrage durchgeführt und um Beantwortung der Ziffern 1 und 2 bezogen auf das Kalenderjahr 2018 gebeten. Dabei hat sich herausgestellt, dass der vom Motionär verwendete Begriff «politischer Verband» im vorliegenden Zusammenhang zu unklar ist, um die in den Ziffern 1 geforderte Auflistung erstellen zu können. Beispielhaft seien folgende Fragen erwähnt: Ist die Aids-Hilfe Schweiz (AHS), die neue Infektionen mit dem HI-Virus verhindern und die Lebensqualität betroffener Menschen verbessern will, sich gleichzeitig aber auch politisch für mehr Solidarität mit HIV-positiven Menschen einsetzt, ein politischer Verband im Sinne des Vorstosses? Und wie verhält es sich mit kulturellen Vereinen, die keinerlei politische Zielsetzung verfolgen, sich aber durchaus stark politisch engagieren können, wenn sie selbst durch politische Vorhaben (z.B. Kürzung von Staatsbeiträgen) direkt betroffen sind?

Eindeutig als politische Verbände können an sich nur die politischen Parteien im Kanton Bern identifiziert werden. Diese – bzw. die Fraktionen und die Deputation – werden von der STA jährlich wie folgt unterstützt:

Bezeichnung	Betrag in CHF (pro Jahr)	Rechtsgrundlagen	Beitragszweck
Beiträge an die Fraktionen	752'000.--	Art. 90 GRG, Art. 125 und Art. 131 GO	Beitrag an die Kosten der Sekretariate der Fraktionen
Beitrag an die Deputation	7'500.--	Art. 90 GRG, Art. 131 GO	Beitrag an die Kosten des Sekretariats der Deputation

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Kanton Bern keine Dritten primär aus dem Grund unterstützt, dass sie eine bestimmte gesellschaftspolitische Ausrichtung verfolgen. Vor diesem Hintergrund wird darauf verzichtet, die in Ziffer 1 verlangte Auflistung zu erstellen, da der im Vorstoss verwendete Begriff «politischer Verband» wie ausgeführt für eine detaillierte Antwort zu unklar ist. Damit ist auch eine inhaltliche Prüfung und Beurteilung gemäss Ziffer 2 des Vorstosses nicht möglich. Deshalb beantragt der Regierungsrat, die Ziffern 1 und 2 abzulehnen.

Zu Ziffer 3

Die Ziffer 3 der Motion möchte den Regierungsrat verpflichten, Steuerbefreiungen an Verbände mit ausschliesslich oder überwiegend politischen Zielsetzungen aufzuheben. Bei Ziffer 3 der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Vereine, Stiftungen und andere juristische Personen können von der Steuerpflicht befreit werden, wenn sie gemeinnützige, öffentliche oder kultische Zwecke verfolgen. Eine Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit bedingt unter anderem, dass die Tätigkeit der juristischen Person im Allgemeininteresse liegt. Im Allgemeininteresse und damit den Bedürfnissen eines grossen Teils der Bevölkerung entsprechend liegen insbesondere Tätigkeiten in karitativen, humanitären, ökologischen, erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Bereichen.

Da eine auf eine bestimmte gesellschaftspolitische Haltung ausgerichtete politische Tätigkeit nur im Interesse eines Teils der Bevölkerung liegt, fehlt es an einem Allgemeininteresse, und eine Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit ist ausgeschlossen. In der Praxis werden deshalb juristische Personen, die ausschliesslich oder überwiegend politische Zielsetzungen verfolgen, nicht von der Steuerpflicht befreit. Ist die politische Tätigkeit einer im Allgemeininteresse liegenden Tätigkeit klar untergeordnet, ist eine Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit indes möglich.

Bei Gesuchen um Steuerbefreiung ist deshalb jeweils zu prüfen, ob und in welchem Umfang die gesuchstellenden Institutionen politisch tätig sind. Verändert sich das Tätigkeitsgebiet einer steuerbefreiten juristischen Person im Laufe der Zeit, werden die Voraussetzungen der Steuerbefreiung neu überprüft und gegebenenfalls wird die Steuerbefreiung widerrufen. Unter diesem Blickwinkel wird die Steuerverwaltung die im Vorstoss konkret genannten Institutionen einer (routine-mässigen) Überprüfung unterziehen. Sollten die Voraussetzungen zur Steuerbefreiung nicht (mehr) erfüllt sein, erfolgt ein Widerruf. Insofern stimmt der Regierungsrat einer Annahme der Ziffer 3 zu und beantragt gleichzeitig die Abschreibung.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 157-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.515

Eingereicht am: 30.08.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Gullotti (Tramelan, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 06.09.2018

RRB-Nr.: 170/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Revolution 4.0: Wie bereitet sich der Kanton Bern darauf vor?

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen über

1. die in der Kantonsverwaltung eingesetzten finanziellen und personellen Mittel, um die Entwicklung des Vordringens der Revolution 4.0 in den Alltag der bernischen Gesellschaft zu beobachten
2. die Möglichkeit, intern eine koordinierte Regierungsstrategie zu entwickeln, damit die einzelnen Direktionen die kommenden Herausforderungen der Revolution 4.0 für ihre eigenen Kompetenzbereiche antizipieren
3. die Kriterien, auf die sich die Regierung bei ihrem Beschluss gestützt hat, sich im Sinne einer Anpassung der Schulstrukturen (Informatik) zu engagieren, Gelder für Forschung und Innovation bereitzustellen usw. (Erfolgte dies auf Verlangen oder proaktiv?).

Ausserdem:

4. Jede kantonale Direktion ist gebeten, dafür eine Standortbestimmung über ihre eigenen Stärken und Schwächen anzustellen, und zwar vor dem Hintergrund einer wachsenden Bedeutung der Digitalisierung der Gesellschaft.
5. Der Regierungsrat wird schliesslich eingeladen, nachzudenken über die Schaffung eines «Observatoriums der Revolution 4.0», das – ohne zusätzliche Kosten auszulösen – die Rolle einer direktionsübergreifenden Koordinationsplattform spielen könnte.

Begründung:

In den vergangenen Jahren sind mehrere Vorstösse zum Thema Revolution 4.0 eingereicht worden – ein Konzept, das von einem progressiven Übergang der heutigen Gesellschaft zur Digitalisierung, Automatisierung, Roboterisierung und künstlichen Intelligenz ausgeht. Ziel dieser Vorstösse war es, zu messen, wie der Kanton Bern das Vordringen der Technologie in alle Bereiche, wie zum Beispiel die Forschung, in die soziale Landschaft, die beruflichen Tätigkeiten, die Bildung sowie in die Beziehungen des Staates zu seinen Bürgerinnen und Bürgern einschätzt. Die Auswirkungen dieser neuen industriellen Revolution auf die Gesellschaft sind tiefgreifend und noch schwer abschätzbar.

Die Antwort auf die Interpellation 177-2015 von SP-Grossrat Hügli («Industrie 4.0 im Kanton Bern») zeigt, dass der Kanton Bern in Zusammenarbeit mit der Universität Bern und der Berner Fachhochschule (namentlich über den nationalen Innovationspark in Biel/Bienne) zahlreiche Forschungsprojekte unterstützt. In seiner Antwort auf das Postulat 283-2017 der SP-Ratsmitglieder Gullotti, Ruchonnet und Dunning («Künstliche Intelligenz: Ist der Kanton Bern proaktiv?») erklärt der Kanton Bern, dass er die Entwicklung der Digitalisierung der Gesellschaft aufmerksam verfolge und dabei aufgrund der Bedürfnisse, die mit der Entwicklung der verschiedenen, von der Digitalisierung betroffenen Sektoren flexibel und pragmatisch vorgehen wolle. Er erklärt, dass er in der Grundbildung Massnahmen getroffen habe und die Einführung von E-Government vorbereite. Abschliessend erklärt er sich bereit zu prüfen, «das Thema Digitalisierung stärker aus einer übergeordneten Sicht zu betrachten – beispielsweise in den Richtlinien der Regierungspolitik 2018-2021». In seiner Antwort auf das von den Ratsmitgliedern Machado Rebman (Grüne), Streit-Stettler (EVP) und Stucki (SP) eingereichte Postulat 284-2017 («Industrie 4.0: Was kommt auf den Kanton Bern zu?») lehnt es der Regierungsrat schliesslich ab, auf eine Studie über die Folgen der Revolution 4.0 auf die Arbeitswelt, ihre Konsequenzen auf den Arbeitsmarkt und die Existenzsicherung einzutreten, weil deren Rahmen noch nicht absehbar ist und entsprechende Schlussfolgerungen überstürzt und zufallsbedingt wären.

Die Antworten auf die oben genannten Vorstösse zeigen indessen, dass sich der Kanton Bern für das progressive Vordringen der Revolution 4.0 in die Berner Gesellschaft interessiert und dass er die Forschung und Innovation in diesem Bereich nach Massgabe seiner finanziellen Möglichkeiten proaktiv unterstützt. Für die Berner Regierung ist es noch nicht möglich, eine Gesamtstrategie zu definieren, da eine solche verfrüht wäre, weshalb sie hier eine pragmatische Politik verfolgt.

Der Kanton erweckt den Eindruck, dass er sich verzettelt und Mühe bekundet, eine Gesamtvision zu entwickeln. Mit dieser Motion wird der Kanton Bern eingeladen, eine introspektive Sichtweise anzunehmen und zu erläutern, wie die einzelnen Direktionen die Problematik für sich selbst und für alle Aktivitäten der Regierung angehen.

Begründung der Dringlichkeit: Die Regierung befasst sich mit den Richtlinien der Regierungspolitik, und diese Motion könnte Bestandteil der Überlegungen sein.

Antwort des Regierungsrates

In der [Antwort des Regierungsrates](#) auf das zur Ablehnung empfohlene und sodann zurückgezogene Postulat 284-2017 Machado Rebmann «"Industrie 4.0": Was kommt auf den Kanton Bern zu?», das ebenfalls das Verfassen eines Berichtes mit ähnlichen Inhalten forderte, verwies der Regierungsrat auf einen Bericht des Bundesrates, dessen Erkenntnisse er auch für die kantonale Ebene als gültig erachtete. Er kam zum Schluss, dass eine kantonale Analyse und das Verfassen eines Berichtes zu keinen wesentlichen zusätzlichen Erkenntnissen führen würde, und er lehnte deshalb das Postulat auch aus verwaltungsökonomischer Sicht ab.

Dasselbe gilt auch für die vorliegende Motion. Die in ihr aufgeworfenen Fragen werden in bereits angegangenen Vorhaben zum Umgang mit der Digitalisierung in der Verwaltung behandelt. Dazu gehören namentlich die [Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022](#), die strategische Zielsetzungen zur digitalen Transformation der Verwaltung enthalten, und die Strategie Digitale Verwaltung, die der Regierungsrat in Umsetzung der Motion 192-2016 «E-Government: Endlich eine Strategie für den Kanton Bern» im Jahr 2019 erlassen wird. Das Verfassen eines separaten Berichtes erachtet der Regierungsrat daher als unnötig.

Zu den einzelnen Punkten der Motion nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

1. Spezifisch für das Beobachten der Entwicklung des Vordringens der Revolution 4.0 in den Alltag der bernischen Gesellschaft setzt der Kanton keine finanziellen und personellen Mittel ein. Alle Behörden befassen sich aber aus der Perspektive ihrer jeweiligen Aufgaben laufend mit dem Fortschreiten der Digitalisierung. Die Strategie Digitale Verwaltung wird eine Organisation vorsehen, die diese Tätigkeiten im Kanton Bern steuert, koordiniert und unterstützt.
2. Dies ist Gegenstand der Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022 und wird Gegenstand der Strategie Digitale Verwaltung sein.
3. Das Hauptkriterium für die Massnahmen ist das Verhältnis zwischen dem Nutzen bzw. den Chancen und den möglichen Risiken für die Bildung im Kanton Bern. Die bereits erfolgten oder sich in der Umsetzung befindenden sowie die weiteren vorgesehenen Unterstützungsangebote, Strukturanpassungen und Investitionen sind das Ergebnis proaktiv entwickelter Strategien. Diese wurden in Zusammenarbeit mit den Ansprechpartnern, Fachleuten und interkantonalen Gremien im Schulbereich erarbeitet.
4. Eine Stärken-/Schwächebeurteilung der Kantonsverwaltung insgesamt wird Gegenstand der Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung sein.
5. Eine direktionsübergreifende Organisation zur Steuerung und Koordination der Aktivitäten der digitalen Verwaltung wird Gegenstand der Strategie Digitale Verwaltung bzw. ihrer Umsetzung sein.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 254-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.710

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA) (Sprecher/in)
Gasser (Bévilard, PSA)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 450/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziff. 1: Annahme als Postulat
Ziff. 2: Annahme als Postulat
Ziff. 3: Annahme und Abschreibung

Strategie zur Bereitstellung öffentlicher Daten (Open Data)

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. eine kantonale Open-Data-Strategie zu erarbeiten, in der alle Direktionen eingebunden sind
2. die Daten in einem downloadbaren Format auf der nationalen Plattform opendata.swiss zur Verfügung zu stellen
3. die Nutzung öffentlicher Daten zu Forschungs- und Innovationszwecken bei öffentlichen Körperschaften zu fördern

Begründung:

Der Bundesrat hat 2014 im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Daten in der Schweiz eine nationale Strategie verabschiedet, die sogenannte Open-Government-Data-Strategie Schweiz (OGD-Strategie Schweiz 2014-2018). Im Grundsatz geht es darum, alle von der Verwaltung erhobenen Daten frei zugänglich zu machen. Der offene Zugang zu diesen Daten ist nur erlaubt, wenn er nicht geltendem Recht widerspricht (namentlich den Datenschutz-, Informations- und Urheberrechtsbestimmungen). Die zu veröffentlichenden Daten betreffen alle Themen und alle Departemente (Wetter-, Umwelt-, Demographie-, Geo-, Gesundheits-, Politikdaten usw.).

Das schweizerische OGD-Portal wurde Anfang Februar online gestellt (opendata.swiss). Nebst zahlreichen Bundesverwaltungsstellen und bundesnaher Betriebe nehmen mehrere Kantone (Genf, Wallis, Basel-Stadt, Zürich, Zug, Thurgau, Graubünden) sowie einige Städte (Basel, Bern, Genf, Zürich) daran teil.

Die Bereitstellung öffentlicher Daten auf einem Portal wie opendata.swiss im Hinblick auf ihre Weiterverwendung ist im Zusammenhang mit der staatlichen Digitalisierungsstrategie ein notwendiger Schritt seitens der öffentlichen Behörden. Mit einem erleichterten Zugang zur Information bringt eine solche Plattform mehr Transparenz für die Bevölkerung, und es entsteht eine wirtschaftliche und wissenschaftliche Dynamik. Eine Open-Data-Strategie trägt aufgrund des leichteren Datenaustausches zwischen den Verwaltungen ausserdem zu mehr Effizienz bei den öffentlichen Diensten bei. Ein einfacherer Informationszugang stärkt die Wirtschaft, namentlich durch die Entwicklung und die Entstehung neuer Dienstleistungen. Gemäss dem offenen Datenportal der EU wird der direkte Open-Data-Markt bis 2020 in der EU28+ um 36,9 Prozent zunehmen und einen Wert von 75,7 Mrd. Euro erreichen.¹ Die Auswirkung dieses Marktes auf die Schweizer Wirtschaft ist beachtlich, und der Kanton Bern kann in diesem Bereich nicht inaktiv bleiben. Ein Beispiel für die Nutzung offener Daten aus dem Kanton Bern findet sich im «Open Data Show Room», der von Studierenden des Instituts für Wirtschaftsinformatik der Universität Bern (IWI) entwickelt wurde (verfügbar auf: <http://opendata.iwi.unibe.ch>, mit einem Beispiel, das ganz spezifisch den bernischen Grossen Rat betrifft: <http://grossrat-bern.opendata.iwi.unibe.ch>).

Der Kanton Bern verfügt bereits über ein Statistikportal mit offen zugänglichen und downloadbaren kantonalen Daten. Es handelt sich um Statistiken, die ohne weiteres auf der nationalen Plattform opendata.swiss zur Verfügung gestellt werden können. Parallel dazu braucht es eine allgemeine Reflexion über offene Daten, um die Veröffentlichung zusätzlicher Daten, die der Kanton bereits erhoben hat, in downloadbarer Form zu fördern und zu erleichtern.

Und schliesslich sollte der Kanton Bern über die Beziehungen, die er namentlich mit seinen Hochschulen und seiner Universität unterhält, Mittel vorsehen, um die Nutzung solcher Daten zu fördern.

Antwort des Regierungsrates

1. Open Government und Open Government Data sind u.a. Themen der Strategie «Digitale Verwaltung», welche noch im Jahr 2019 durch den Regierungsrat erlassen werden soll. Das öffentlich machen gewisser staatlicher Informationen wird damit strategisch verankert und künftig bei der Umsetzung von Vorhaben von Anfang an berücksichtigt. Die Strategie wird vorsehen, dass die Priorisierung, Abstimmung und Umsetzung der einzelnen Elemente und Vorhaben der Digitalisierungsstrategie im Rahmen einer mehrjährigen operativen Schwerpunktplanung festgelegt wird. Die Strategie soll jährlich überprüft und allenfalls den neuen Gegebenheiten angepasst werden; sie ist öffentlich. Die Förderung und Nutzung von Open Government Data im Kanton Bern wird daher im Rahmen der Umsetzung der Strategie «Digitale Verwaltung» näher zu prüfen und festzulegen sein.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat die Annahme dieses Punktes als Postulat.

¹ Chan, Wae, Wendy Carrara, Eva van Steenberg, Sander Fischer, Fraunhofer Fokus, Sogeti, Open Data Institute, et al. Creating Value through Open Data Study on the Impact of Re-Use of Public Data Resources. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, 2015

2. Der Kanton Bern verfügt bereits über Datenportale, wie das Statistikportal² und das Geportal³. Der Regierungsrat ist bereit, eine Anbindung dieser und weiterer Daten des Kantons Bern an das nationale Portal opendata.swiss zu prüfen. Im Rahmen der oben erwähnten Strategie «Digitale Verwaltung» werden die entsprechenden Möglichkeiten mit dem neu für den Betrieb des nationalen Portals zuständigen Bundesamt für Statistik thematisiert. Voraussetzung für eine Anbindung der kantonalen Daten ist, dass der erforderliche Aufwand vertretbar bleibt, der Aufbau des Portals noch optimiert wird und Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat die Annahme dieses Punktes als Postulat.

3. Unter den öffentlichen Körperschaften des Kantons Bern sind vor allem die Hochschulen in der Forschung und Innovation tätig. Deren Forschende sind bereits heute in vielen Fachgebieten und Disziplinen bestrebt, öffentliche Daten als Grundlage für Erkenntnisgewinne zu nutzen. Zudem beziehen viele Studien in den Wirtschafts-, Geistes- und Sozialwissenschaften, aber auch in technischen und naturwissenschaftlichen Themen, Daten mit ein, die von öffentlichen Stellen generiert und zur Verfügung gestellt wurden. In der Hochschulausbildung wird der wissenschaftliche Nachwuchs mit diesen Möglichkeiten für die Forschung vertraut gemacht.

Die Berner Hochschulen (Universität Bern, BFH und PH Bern) beteiligen sich als Mitglieder der Hochschulrektorenkonferenz [swissuniversities](https://www.swissuniversities.ch) ebenfalls an der gemeinsamen Strategie der Schweizer Hochschulen, in den nächsten Jahren den «Open Science»-Gedanken weiter voranzutreiben. Ziel ist es, die Möglichkeiten der digitalen Transformation gezielt zu nutzen, um nicht nur die Ergebnisse der mit öffentlichen Geldern finanzierten Forschung für jedermann zugänglich zu machen («Open Access»), sondern auch die diesen Ergebnissen zugrundeliegenden Daten. Die Universität Bern hat bereits ein eigenes Portal zur Thematik «Open Science» aufgeschaltet.⁴

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat die Annahme dieses Punktes unter gleichzeitiger Abschreibung.

Verteiler

- Grosser Rat

² <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/statistiken.html>

³ <https://www.be.ch/geoportal>

⁴ https://www.unibe.ch/universitaet/dienstleistungen/universitaetsbibliothek/service/open_science/index_ger.html

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 277-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer:

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Gerber (Hinterkappelen, Grüne) (Sprecher/in)
Ammann (Bern, AL)
Egger (Hünibach, SP)
Müller (Orvin, SVP)

Weitere Unterschriften: 14

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 451/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
1. Annahme und Abschreibung
2. Annahme als Postulat
3. Ablehnung
4. Annahme und Abschreibung



Sichere Kommunikation und Datenaustausch

Der Regierungsrat wird beauftragt, dafür zu sorgen bzw. sicherzustellen, dass

1. auf allen Ebenen der Verwaltung sowie bei Police Bern für die digitale Kommunikation immer die sicherste Software und die sichersten Applikationen verwendet werden
2. auch in Schulen sichere Kommunikationssoftware und -applikationen verwendet werden
3. die Daten auf Schweizer Servern gespeichert und aufbewahrt werden
4. in der Kommunikation mit Externen, wenn es sich um schützenswerte Daten und Dokumente handelt, ebenfalls sichere Kommunikationssoftware und Applikationen verwendet werden

Begründung:

Immer wieder hören wir von Datenlecks. Daten von Whatsapp werden mit Daten von Facebook abgeglichen und die Nutzer individuell beworben, oder die Daten werden an Dritte weiterverkauft.

Gratis # gratis. Konventionelle Messenger mögen kein Geld kosten, aber die Nutzung wird mit Daten bezahlt. Es ist unverantwortlich, wenn Grosskonzerne riesige Profite mit dem Verkauf und der Verwertung von Daten machen, die sie weder besitzen noch erworben haben. Das trifft immer dann im stärkeren Mass zu, wenn die Nutzer nicht volljährig sind.

Es ist angenehmer, Geschäftliches von Privatem zu trennen. Es macht keinen Sinn, dass ich in der gleichen App sowohl die Bilder meiner Familie als auch den Vertragsentwurf meines Vorgesetzten sehe. Zudem muss eine App End zu End verschlüsselt sein.

Es gibt Applikationen, die den Bedürfnissen angepasst werden können. So können zum Beispiel Schulen oder Departemente in der Verwaltung verhindern, dass Dritte eine Schülerin oder Mitarbeiterin direkt kontaktieren.

Die Anzahl Cyber-Angriffe nimmt tendenziell zu. Das heisst nicht, dass ein Angreifer das Handy einer Person direkt angreift. Es reicht, wenn er sich die Nutzungsdaten einer bestimmten Personengruppe kauft und damit Verhaltensmuster erkennt, mit denen er die eigentliche Infrastruktur leichter und wirkungsvoller angreifen kann (zum Beispiel Erkennung von Randzeiten oder bestimmten Altersgruppen, die sich für einen Angriff eignen). D. h. bei der Prävention geht es nicht immer nur um den Schutz des Gerätes selbst. Es gilt, die Informationen, die bei der Planung von Attacken verwendet werden können, auf ein absolutes Minimum zu reduzieren. Diese Metadaten sind sowohl legal als auch auf dem Schwarzmarkt erhältlich.

Es gibt bereits fünf Kantone, die sichere Applikationen für den flächendeckenden Einsatz in der Verwaltung und in den Schulen einsetzen.

Zum Beispiel Threema Work, oder Wire wird in der Politik übrigens ebenfalls verwendet. Nebst dem Bund auch in Deutschland. Daneben auch in etlichen nationalen Ministerien von EU-Mitgliedstaaten sowie Polizeicorps im In- und Ausland.

Antwort des Regierungsrates

1. Der Regierungsrat teilt die Auffassung der Motionäre, dass die Herausforderungen für die Informationssicherheit und den Datenschutz (ISDS) mit der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltung und aller anderen Bereiche des Lebens zunehmen. Daher schreiben die Vorschriften über die Informationssicherheit und den Datenschutz in der Kantonsverwaltung vor, dass für jede Applikation eine ISDS-Analyse erfolgt und, wenn ein erhöhtes ISDS-Risiko festgestellt wird, dieses in einem ISDS-Konzept näher beurteilt wird. Das Konzept beschreibt die Massnahmen zum Reduzieren oder Vermeiden der Risiken. Eine absolute Sicherheit gibt es aber nicht. Die sicherste Kommunikation ist das Gespräch von Angesicht zu Angesicht. Jede elektronische Kommunikationsform ist mit bestimmten Restrisiken verbunden, die als noch tragbar erachtet und z.B. aus Zeit-, Kosten-, Benutzerfreundlichkeits- oder organisatorischen Gründen in Kauf genommen werden. Wichtig ist, dass dies bewusst erfolgt.

In der Kantonsverwaltung gelangt für die Kommunikation die Applikation «Skype for Business» zum Einsatz. Diese stellt eine Verschlüsselung sicher. Innerhalb der Verwaltung werden E-Mails ebenfalls automatisch verschlüsselt übermittelt. Für die sichere mobile Kommunikation wird die Verwaltung ab Ende 2019 eine «Enterprise Mobility Management»-Lösung

(EMM) einsetzen. Diese Technologie schafft einen geschützten, verschlüsselten Bereich auf einem Smartphone oder Tablet, in dem die geschäftlichen Applikationen und Daten getrennt von den privaten bearbeitet werden.

Die Kantonspolizei setzt die EMM-Technologie bereits ein. Sie nutzt für die Kommunikation zwischen ihren Mitarbeitenden auch die App IMP (Instant Messenger Police), welche eine End-to-End-Verschlüsselung der Kommunikation und die automatische Löschung der Daten sicherstellt. Diese Lösung wird von mehreren Polizeikorps eingesetzt, so dass auch eine sichere Kommunikation zwischen unterschiedlichen Polizeikorps möglich ist.

Beim ersten Punkt der Motion handelt es sich um ein Daueranliegen («immer»), das gestützt auf die erwähnten Vorschriften laufend umgesetzt wird. In diesem Sinne erachtet der Regierungsrat das Anliegen der ersten Ziffer der Motion als erfüllt und beantragt insoweit ihre Annahme und Abschreibung.

2. Vorschriften zur Nutzung von Kommunikationssoftware kann der Kanton nur für die Sekundarstufe II erlassen. Die Vorgaben richten sich nach der ICT-Strategie für die Schulen der Sekundarstufe II¹ und werden regelmässig in einem Fachausschuss ICT, in dem die Schulen vertreten sind, überprüft. Für Vorgaben für die Volksschule sind die Gemeinden zuständig. Der Kanton kann ihnen lediglich Empfehlungen abgeben.

In Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Bern unterstützt die Erziehungsdirektion die Schulen beim sicheren und gesetzeskonformen Umgang mit digitalen Daten mittels eines ausgebauten Ampelsystems (<http://kibs.ch/datenschutz>). Zudem wird der Auf- und Ausbau der Medienkompetenz durch die Vorgaben in den Lehrplänen in der Volksschule und auf der Sekundarstufe II gewährleistet. Insbesondere der Austausch von sensiblen Informationen (z.B. über die Gesundheit oder die schulischen Leistungen) unterliegt strengen Vorgaben. Die Schulen sind darüber informiert und die kantonalen Schulen, die ihre Informationsdienstleistungen bei der Erziehungsdirektion beziehen, sind technisch dafür ausgerüstet, besonders schützenswerte Daten auszutauschen.

In Bezug auf einige heute verwendete Messengerdienste besteht ein Widerspruch zwischen ihrer Akzeptanz in der Gesellschaft und datenschutzrechtlichen Vorgaben. Die Fachagentur des Bundes und der Kantone für ICT und Bildung (educa.ch) ist aktuell daran, mit einem schweizerischen Anbieter eine attraktive Alternative zum heutigen weitverbreiteten Gratisangebot auszuhandeln. Nach Vorliegen dieses Angebots wird die Erziehungsdirektion bezüglich Verwendung von Messengerdiensten in der Schule eine verbindliche Vorgabe an die Schulen der Sekundarstufe II und eine Empfehlung an die Volksschulen prüfen.

Der Regierungsrat beantragt daher, die zweite Ziffer der Motion als Postulat anzunehmen.

3. Der physische Standort eines Servers ist keine Garantie dafür, dass die darauf bearbeiteten Daten sicher sind. Auf Schweizer Server kann auch vom Ausland aus zugegriffen werden, und Unternehmen mit Sitz in der Schweiz können durch Personen im Ausland beherrscht werden. Auch in Bezug auf diesen Aspekt der Informationssicherheit muss im Rahmen einer Risikoanalyse im Einzelfall beurteilt werden, mit welchen Massnahmen die Daten risikoangemessen geschützt werden sollen. Die Datenhaltung in einem EU-Land kann die Informati-

¹ [ICT-Strategie Schulen Sek II 2017-2021](#)

onssicherheit unter Umständen sogar erhöhen: Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)² der EU verpflichtet ICT-Unternehmen zu mehr Sorgfalt und Massnahmen zum Schutz von Daten als das zurzeit noch geltende Schweizer Datenschutzrecht. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte führt eine Liste der Staaten, die für natürliche Personen einen angemessenen Datenschutz bieten.

In Bezug auf die Daten, die für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben am wichtigsten sind, hat der Regierungsrat im Rahmen der Eigentümerstrategie für die Bedag Informatik AG (Bedag) entschieden, dass sie durch die kantonseigene Bedag in der Schweiz gehalten werden sollen.³ Immer mehr Applikationen werden aber nur noch als «software as a service» entwickelt. Sie können nicht auf einem eigenen Server installiert werden, sondern werden über das Internet, aus einer oft im Ausland betriebenen «Cloud», zur Nutzung angeboten. Dieser technischen Entwicklung kann sich auch die Kantonsverwaltung nicht verschliessen. Sonst müsste sie unter Umständen viel teurere oder technisch ungenügende Lösungen einsetzen, mit denen die Ziele der Digitalisierung der Verwaltung nicht erreicht werden können. Im Einzelfall muss es daher nach einer Risikoanalyse und mit angemessenen Sicherheitsmassnahmen möglich bleiben, auch ausländische Cloud-Lösungen einzusetzen. Das Datenschutzgesetz (KDSG) schliesst dies nicht aus.

Daher beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der dritten Ziffer der Motion.

4. Für die sichere elektronische Kommunikation mit Dritten setzt die Kantonsverwaltung verschiedene Methoden ein, die eine verschlüsselte Übermittlung oder eine Verschlüsselung der vertraulichen Inhalte selbst sicherstellen. Dazu gehören unter anderem
 - eine durch Bedag betriebene E-Mail-Lösung, die den Adressaten das Abholen der E-Mails über ein sicheres Web-Portal ermöglicht,
 - Schnittstellen zum Health Info Net (HIN) und zur Bundesverwaltung zum durchgängig verschlüsselten Austausch von E-Mails mit anderen Kantonen, Bundesbehörden und Organisationen des Gesundheitswesens,
 - eine in den kantonalen Arbeitsplatz (KWP) integrierte Lösung zum Verschlüsseln von externen Datenträgern.

Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat das Anliegen der vierten Ziffer der Motion als erfüllt und beantragt ihre Annahme und Abschreibung.

Verteiler

- Grosser Rat

² [Verordnung \(EU\) 2016/679](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG

³ Vgl. die [Medienmitteilung des Regierungsrates vom 21. September 2018](#).

Finanzkontrolle des Kantons Bern



Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2018 des Kulturförderungsfonds

an den Grossen Rat

Bern, 15.01.2019

Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2018 des Kulturförderungsfonds an den Grossen Rat

Als Finanzaufsichtsorgan gemäss Art. 40 des Lotteriegesetzes (LotG; BSG 935.52) haben wir die beiliegende Jahresrechnung des Kulturförderungsfonds für das am 31. Dezember 2018 abgeschlossene Geschäftsjahr geprüft.

Verantwortung des Regierungsrates

Nach Art. 34 des Kantonalen Kulturförderungsgesetzes (KKFG; BSG 423.11) in Zusammenhang mit Art. 39 LotG ist der Regierungsrat für die Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung einer Jahresrechnung, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus ist der Regierungsrat für die Auswahl und die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme angemessener Schätzungen verantwortlich.



Verantwortung der Finanzkontrolle

Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Jahresrechnung abzugeben. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit dem Gesetz über die Finanzkontrolle (KFKG; BSG 622.1) und den Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen. Nach diesen Standards haben wir die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass wir hinreichende Sicherheit gewinnen, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen des Prüfers. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Jahresrechnung als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Existenz und Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Plausibilität der vorgenommenen Schätzungen sowie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der Jahresrechnung. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

Prüfungsurteil

Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2018 abgeschlossene Geschäftsjahr dem Kantonalen Kulturförderungsgesetz und dem Lotteriegesetz.

Berichterstattung aufgrund weiterer gesetzlicher Vorschriften

Wir bestätigen, dass wir die gesetzlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit gemäss dem Gesetz über die Finanzkontrolle erfüllen und keine mit unserer Unabhängigkeit nicht vereinbaren Sachverhalte vorliegen.

Im Weiteren halten wir gemäss Art. 40 Lotteriegesetz fest, dass wir bei unserer Prüfungsdurchführung keine Feststellungen gemacht haben, wonach die über den Kulturförderungsfonds verwendeten Lotteriegelder nicht dem Kantonalen Kulturförderungsgesetz und dem Lotteriegesetz entsprechen.

Wir empfehlen, die vorliegende Jahresrechnung zu genehmigen.

Bern, 15.01.2019

Finanzkontrolle des Kantons Bern



T. Remund
zugelassener Revisionsexperte
Leitender Revisor



L. Benninger
zugelassener Revisionsexperte

Beilagen:

- "Kulturförderungsfonds" - Jahresrechnung 2018
- "Kulturförderungsfonds" - Jahresrechnung 2018 Berner Jura

Kulturförderungsfonds - Jahresrechnung 2018

Rechnungsablage: Artikel 39 Absatz 2 des Lotteriegesetzes vom 4. Mai 1993

Kulturförderungsfonds	2017 CHF	2018 CHF	Veränderung CHF
Einnahmen			
Zuweisung Lotteriefonds	12'000'000.00	11'000'000.00	-1'000'000.00
Zuweisung Staatsmittel	4'710'000.00	3'100'000.00	-1'610'000.00
Total Einnahmen	16'710'000.00	14'100'000.00	-2'610'000.00
Ausgaben			
Ausbezahlte Beiträge	14'310'604.94	12'591'884.11	-1'718'720.83
Verwaltungskosten	745'820.00	808'205.00	62'385.00
Geschuldete Beiträge	361'547.20	254'961.25	-106'585.95
Total Ausgaben	15'417'972.14	13'655'050.36	-1'762'921.78
Total Einnahmen	16'710'000.00	14'100'000.00	-2'610'000.00
Total Ausgaben	15'417'972.14	13'655'050.36	-1'762'921.78
Einnahmen-/Ausgabenüberschuss	1'292'027.86	444'949.64	-847'078.22
Bestandesnachweis			
Anfangsbestand	17'005'877.03	18'297'904.89	1'292'027.86
Rückbuchung geschuldete Beiträge Vorjahr		361'547.20	361'547.20
Einnahmen-/Ausgabenüberschuss	1'292'027.86	444'949.64	-847'078.42
Bestand Kulturförderungsfonds	18'297'904.89	19'104'401.73	806'496.84
Bestand offene Verpflichtungen*	-6'155'390.20	-8'228'195.45	-2'072'805.25
Nettobestand Kulturförderungsfonds	12'142'514.69	10'876'206.28	-1'266'308.41
Zugesicherte Beiträge (zum Teil ausbezahlt)	14'081'527.70	14'703'635.05	622'107.35
Anzahl	1848	1962	114

Verwendungszweck:

Der "Kulturförderungsfonds" wird für Beiträge des Kantons zur Förderung des kulturellen Wirkens verwendet (Art. 15 der Kantonalen Kulturförderungsverordnung vom 13. November 2013). Eine Ausnahme bilden die Betriebsbeiträge an bedeutende Kulturinstitutionen gemäss Art. 17 und 18 des Kantonalen Kulturförderungsgesetzes (KKFG) und allfällige Beiträge an die regionale Organisation der Gemeinden an Stelle von Betriebsbeiträgen an die Kulturinstitutionen (Art. 20 KKFG).

Fälligkeit (*)

Mit den Beitragszusicherungen sind häufig Bedingungen und Auflagen verbunden; wann genau diese erfüllt sind und - demzufolge - wann die Auszahlung vorgenommen werden kann, ist im Voraus nicht abzuschätzen.

Konto/Funktionsbereich: 209100 / 1517 Kulturförderungsbeiträge
209100 / 1517 Überweisung der POM, Lotteriefonds
209100 / 1517 Verwaltungskosten
204900 / 1517 Per 31. Dezember geschuldete Beiträge
350100 / 1517 Sammelbuchung sämtlicher Einnahmen / Ertragsüberschuss
450100 / 1517 Sammelbuchung sämtlicher Ausgaben/Ausgabenüberschuss

Kulturförderungsfonds - Jahresrechnung Berner Jura 2018

Gemäss Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutsverordnung, SSStV), sind die gesprochenen Beiträge in der Fondsrechnung separat auszuweisen.

Kulturförderungsfonds: Anteil Berner Jura	2017 CHF	2018 CHF	Veränderung CHF
Einnahmen			
Zuweisung Lotteriefonds (Einlage von CHF 11 Mio. x 5.238%)	631'440.00	576'180.00	-55'260.00
Zuweisung Staatsmittel (Staatsbeiträge des Produktes Kulturförderung von CHF 47.223 Mio. x 5.238%)	2'469'403.98	2'473'540.74	4'136.76
abzüglich Betriebsbeitrag an Mémoires d'ici	-436'585.00	-536'585.00	-100'000.00
abzüglich Betriebsbeiträge an Institutionen in der Teilregion Biel/Bienne-Jura Bernois	-541'082.00	-541'082.00	-
abzüglich anteilmässige Beteiligung (5.238%) an Betriebsbeiträgen von Kulturinstitutionen von nationaler Bedeutung (Freilichtmuseum Ballenberg, Alpines Museum, Künstlerbörse)	-87'086.10	-118'116.90	-31'030.80
Total Einnahmen	2'036'090.88	1'853'936.84	-182'154.04
Ausgaben			
Ausbezahlte Beiträge	2'069'703.80	2'005'615.30	-64'088.50
Verwaltungskosten 5.238%	39'245.05	42'333.80	3'088.75
Total Ausgaben	2'108'948.85	2'047'949.10	-60'999.75
Total Einnahmen	2'036'090.88	1'853'936.84	-182'154.04
Total Ausgaben	2'108'948.85	2'047'949.10	-60'999.75
Einnahmen-/Ausgabenüberschuss	-72'857.97	-194'012.26	-121'154.29
Bestandesnachweis			
Anfangsbestand	2'027'756.19	1'954'898.22	-72'857.97
Einnahmen-/Ausgabenüberschuss	-72'857.97	-194'012.26	-121'154.29
Bestand Kulturförderungsfonds: Anteil Berner Jura	1'954'898.22	1'760'885.96	-194'012.26
Bestand offene Verpflichtungen	-199'630.00	-474'580.40	-274'950.40
Nettobestand Kulturförderungsfonds: Anteil Berner Jura	1'755'268.22	1'286'305.56	-468'962.66

Gemäss Artikel 17 Absätze 1 und 2 und Artikel 20 Absatz 1 des Sonderstatutsgesetzes wird dem Bernjurassischen Rat ein Finanzrahmen zugewiesen. Dieser entspricht jeweils dem Bevölkerungsanteil des Berner Juras an der gesamten Kantonsbevölkerung. Im Jahr 2017 wurde mit einem Prozentsatz von 5.262% gerechnet. In Übereinstimmung mit dem Sport- und dem Lotteriefonds wurde für das Jahr 2018 ein Prozentsatz von 5.238% angewandt.

Entwicklung Fondsbestand

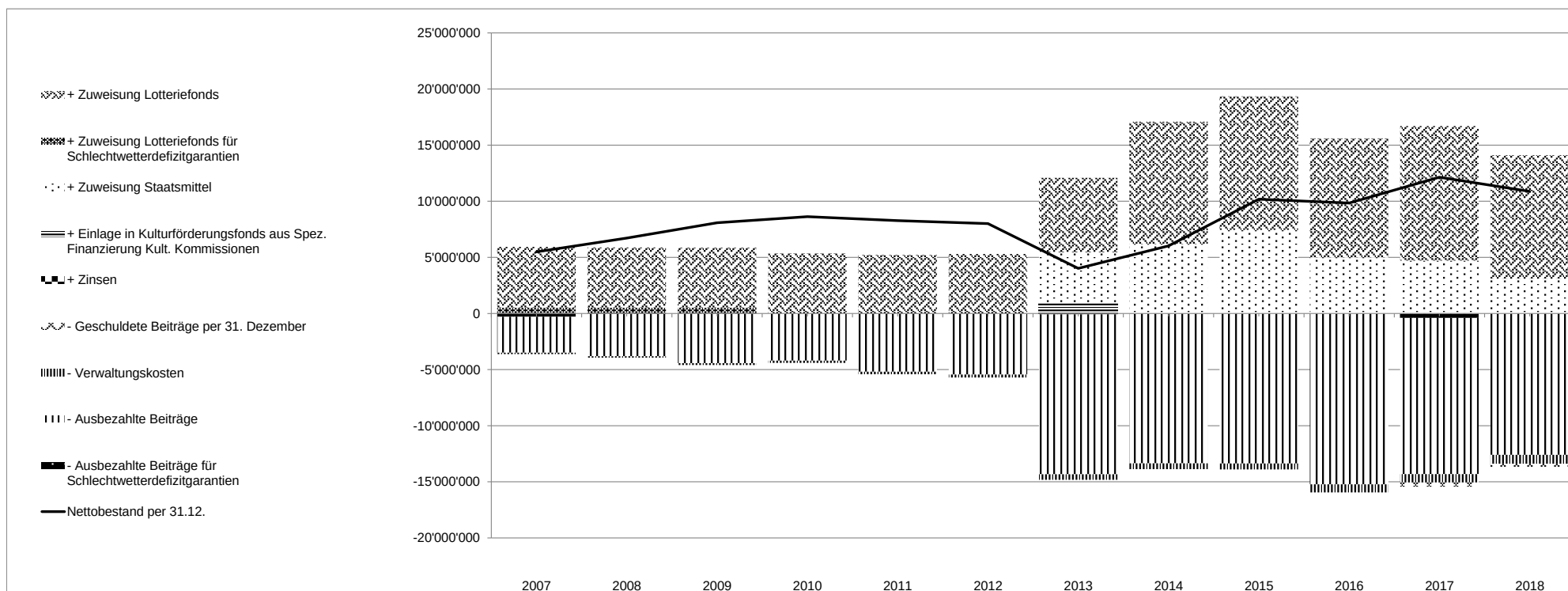
Bruttobestand FkA / Kulturförderungsfonds per 1. Januar
+ Rückbuchung geschuldete Beiträge per 31.12. des Vorjahres
+ Zuweisung Lotteriefonds
+ Zuweisung Lotteriefonds für Schlechtwetterdefizitgarantien
+ Zuweisung Staatsmittel
+ Einlage in Kulturförderungsfonds aus Spez. Finanzierung Kult. Kommissionen
+ Zinsen
- Ausbezahlte Beiträge
- Ausbezahlte Beiträge für Schlechtwetterdefizitgarantien
- Verwaltungskosten
- Geschuldete Beiträge per 31. Dezember

Bestand per 31. Dezember

- Zugesicherte, noch nicht ausbezahlte Beiträge

Nettobestand per 31.12.

Fonds für kulturelle Aktionen (FkA)						Kulturförderungsfonds					
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
5'473'025	7'793'008	9'745'090	11'028'130	11'989'903	11'801'821	11'400'354	8'678'636	11'894'679	17'344'137	17'005'877	18'297'905
											361'547
5'427'400	5'380'700	5'361'550	5'350'000	5'210'000	5'300'000	6'650'000	10'900'000	11'894'592	10'600'000	12'000'000	11'000'000
500'000	500'000	500'000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
						4'500'000	6'185'000	7'450'000	5'000'000	4'710'000	3'100'000
						944'909	-	-	-	-	-
8'386	10'843	13'108	15'786	15'346	7'551	885	250	-	-	-	-
-3'202'302	-3'777'866	-4'429'860	-4'205'897	-5'182'184	-5'444'398	-14'240'711	-13'347'207	-13'359'634	-15'221'440	-13'914'605	-12'591'884
-290'425	-31'355	-	-	-	-	-83'600	-	-	-	-396'000	-
-123'076	-130'240	-161'758	-198'117	-231'245	-264'620	-493'200	-522'000	-535'500	-716'820	-745'820	-808'205
										-361'547	-254'961
7'793'008	9'745'090	11'028'130	11'989'903	11'801'821	11'400'354	8'678'636	11'894'679	17'344'137	17'005'877	18'297'905	19'104'402
-2'303'780	-3'028'900	-2'949'534	-3'355'667	-3'527'017	-3'391'472	-4'661'224	-5'875'598	-7'157'532	-7'159'446	-6'155'390	-8'228'196
5'489'228	6'716'190	8'078'596	8'634'236	8'274'804	8'008'881	4'017'413	6'019'081	10'186'605	9'846'431	12'142'515	10'876'206



Amt für Kultur

Jahresrechnung Kulturförderungsfonds 2018

Ausbezahlte Beiträge 2018

Sparte / Untersparte	Anzahl Beiträge	Summe	Summe pro Sparte
Visuelle Kunst und Architektur			520'675
Betriebsbeiträge	4	113'500	
Verschiedenes	2	12'597	
Projektbeiträge an Veranstaltungen	12	36'335	
Projektbeiträge	23	194'080	
Projektbeiträge an Ausstellungen	12	35'000	
Druckkostenbeiträge	7	25'000	
Kunstmonografie	4	39'607	
Performance	6	20'582	
Personenförderung / Stipendien	2	43'974	
Design und Gestaltung			193'500
Betriebsbeiträge	1	120'000	
Verschiedenes	1	30'000	
Projektbeiträge	2	12'500	
Druckkostenbeiträge	2	12'000	
Personenförderung / Stipendien	1	19'000	
Fotografie			19'000
Verschiedenes			
Projektbeiträge an Fotoausstellungen	2	10'000	
Projektbeiträge	2	4'000	
Druckkostenbeiträge für Fotomonografien	2	5'000	
Film			2'512'118
Betriebsbeiträge	1	99'585	
Verschiedenes	7	193'500	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Filmtage und -zyklen	5	133'300	
Projektentwicklungsbeiträge	10	255'000	
Produktionsbeiträge	15	1'091'000	
Untertitelungsbeiträge	9	159'100	
Promotionsförderung	10	101'630	
Kurzfilme	5	174'750	
Abschlussfilme	2	30'000	
Auszeichnungen / Filmpreis	3	70'290	
Filmreihe	5	114'058	
Personenförderung / Weiterbildungsstipendien / Film-Stages	4	89'905	
Theater			845'291
Betriebsbeiträge	4	50'000	
Verschiedenes	6	71'500	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Tourneen und Gastspiele	40	151'891	
Produktionsbeiträge	25	364'103	
Regiehilfebeiträge an Laiengruppen mit professioneller Regie	1	5'000	
Weiterentwicklungsbeiträge	4	72'790	
Personenförderung / Off-Stage Stipendien / Auslandstipendien	10	125'007	
Auszeichnungen	3	5'000	
Tanz			267'154
Verschiedenes	1	38'905	
Regiehilfebeiträge an Laiengruppen mit professioneller Regie	1	3'500	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Tourneen und Gastspiele	22	94'749	
Produktionsbeiträge	11	130'000	
Musik			1'951'273
Betriebsbeiträge	16	235'450	
Verschiedenes	14	69'900	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Konzerte und Tourneen	290	1'277'417	
Projektentwicklungs- und Kompositionsbeiträge	5	33'000	
Projektbeiträge an Tonträgerproduktionen	84	204'950	
Produktionsbeiträge CDs Musik der Jungen	7	15'200	
Personenförderung / Werkstipendien / Auslandstipendien	5	40'000	
Auszeichnungen / Musikpreis	5	75'356	

Amt für Kultur

Sparte / Untersparte	Anzahl Beiträge	Summe	Summe pro Sparte
Bibliotheken			256'967
Betriebsbeiträge	3	194'000	
Verschiedenes	3	41'000	
Projektbeiträge	11	21'967	
Literatur			538'497
Betriebsbeiträge	7	61'124	
Verschiedenes	4	16'500	
Veranstaltungen	14	103'596	
Projektbeiträge	16	98'600	
Druckkostenbeiträge	19	46'440	
Personenförderung / Auslandstipendien	4	40'000	
Auszeichnungen / Literaturpreis	7	153'437	
Lesereihe Literatur	1	18'800	
Museen und Ausstellungen			809'271
Betriebsbeiträge	16	499'500	
Verschiedenes	6	195'500	
Projektbeiträge an Ausstellungen	8	87'000	
Museumspädagogik	1	27'271	
Verschiedene kulturelle Projekte/Institutionen			1'565'219
Betriebsbeiträge	10	765'219	
Verschiedenes	10	148'988	
Förderakzent	15	232'500	
Projektbeiträge an Veranstaltungen	28	158'239	
Projektbeiträge	6	34'978	
Druckkostenbeiträge	21	146'500	
Personenförderung / Stipendien	1	20'000	
Auszeichnungen / Kultur- und Kulturvermittlungspreis	3	58'795	
Interdisziplinäres			749'267
Produktionsbeiträge	14	241'750	
Projektbeiträge an Veranstaltungen	69	479'017	
Projektentwicklungsbeiträge	2	14'500	
Druckkostenbeiträge	4	14'000	
Regionale Kulturzentren			195'500
Betriebsbeiträge	6	195'500	
Kulturvermittlung			2'168'152
Schulische Kulturvermittlung	884	1'781'882	
Ausserschulische Vermittlung	50	386'270	
	1'958		12'591'884

Amt für Kultur

Jahresrechnung Kulturförderungsfonds 2018

Zugesicherte Beiträge 2018

Sparte / Untersparte	Anzahl Beiträge	Summe	Summe pro Sparte
Visuelle Kunst und Architektur			605'583
Betriebsbeiträge	4	113'500	
Verschiedenes	1	1'600	
Projektbeiträge an Veranstaltungen	13	45'953	
Projektbeiträge	17	121'580	
Projektbeiträge an Ausstellungen	15	67'200	
Druckkostenbeiträge	7	27'000	
Kunstmonografie	6	150'000	
Performance	5	8'750	
Personenförderung / Stipendien	4	70'000	
Design und Gestaltung			148'500
Betriebsbeiträge	1	120'000	
Projektbeiträge an Ausstellungen	2	12'500	
Druckkostenbeiträge	1	4'000	
Personenförderung / Stipendien	1	12'000	
Fotografie			29'500
Verschiedenes	1	3'000	
Projektbeiträge an Veranstaltungen	1	1'000	
Projektbeiträge an Ausstellungen	1	10'000	
Druckkostenbeiträge	3	15'500	
Film			3'531'115
Betriebsbeiträge	1	99'585	
Verschiedenes	4	107'500	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Filmtage und -zyklen	8	147'300	
Projektentwicklungsbeiträge	14	370'000	
Produktionsbeiträge	12	1'869'000	
Untertitelungsbeiträge	10	211'140	
Promotionsförderung	8	186'960	
Kurzfilm	7	226'750	
Abschlussfilme	2	30'000	
Auszeichnungen / Filmpreis	4	60'000	
Personenförderung / Weiterbildungsstipendien / Film-Stages	4	102'880	
Filmreihe	2	120'000	
Theater			1'064'250
Betriebsbeiträge	4	50'000	
Verschiedenes	4	110'000	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Tourneen und Gastspiele	39	165'200	
Produktionsbeiträge	27	499'950	
Weiterentwicklungsbeiträge	6	101'000	
Regiehilfebeiträge an Laiengruppen mit professioneller Regie	7	42'000	
Auszeichnungen	3	5'000	
Personenförderung / Off-Stage Stipendien/ Auslandstipendien	9	91'100	
Tanz			258'305
Verschiedenes	1	38'905	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Tourneen und Gastspiele	26	130'900	
Produktionsbeiträge	8	88'500	
Musik			2'044'202
Betriebsbeiträge	16	235'450	
Verschiedenes	16	82'400	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Konzerte und Tourneen	318	1'350'352	
Projektentwicklungs- und Kompositionsbeiträge	5	31'000	
Projektbeiträge an Tonträgerproduktionen	89	206'000	
Auszeichnungen / Musikpreis	5	63'000	
Personenförderung / Werkstipendien / Auslandstipendien	7	76'000	

Amt für Kultur

Zugesicherte Beiträge 2018

Sparte / Untersparte	Anzahl Beiträge	Summe	Summe pro Sparte
Bibliotheken			360'525
Betriebsbeiträge	3	204'000	
Verschiedenes	4	144'000	
Projektbeiträge	14	12'525	
Literatur			439'764
Betriebsbeiträge	7	61'124	
Verschiedenes	3	9'000	
Veranstaltungen	12	103'200	
Projektbeiträge	14	86'600	
Druckkostenbeiträge	18	55'140	
Personenförderung / Auslandstipendien	4	48'000	
Auszeichnungen / Literaturpreis	6	55'000	
Lesereihe Literatour	1	21'700	
Museen und Ausstellungen			1'582'271
Betriebsbeiträge	13	499'500	
Verschiedenes	3	191'500	
Projektbeiträge an Ausstellungen	11	864'000	
Museumspädagogik	1	27'271	
Verschiedene kulturelle Projekte/Institutionen			1'439'751
Betriebsbeiträge	11	771'799	
Verschiedenes	8	206'468	
Förderakzent	7	251'000	
Projektbeiträge an Veranstaltungen	18	83'644	
Projektbeiträge	3	24'500	
Druckkostenbeiträge	17	42'340	
Auszeichnungen / Kultur- und Kulturvermittlungspreis	2	40'000	
Personenförderung / Auslandstipendien	1	20'000	
Interdisziplinäres			898'760
Produktionsbeiträge	14	279'000	
Projektbeiträge an Veranstaltungen	70	560'260	
Projektentwicklungsbeiträge	5	52'500	
Druckkostenbeiträge	4	7'000	
Regionale Kulturzentren			200'500
Betriebsbeiträge	6	195'500	
Projektbeiträge an Veranstaltungen	1	5'000	
Kulturvermittlung			2'100'609
Schulische Kulturvermittlung	871	1'737'874	
Ausserschulische Vermittlung	61	362'735	
	1'962		14'703'635

Amt für Kultur

Jahresrechnung Kulturförderungsfonds 2018

Zugesicherte, noch nicht aubezahlte Beiträge per 31. Dezember 2018

Sparte / Untersparte	2013/2014	2015	2016	2017	2018	Summe pro Sparte
Visuelle Kunst und Architektur						561'600
Verschiedenes	5'000					
Projektbeiträge an Veranstaltungen				900	13'000	
Projektbeiträge			20'000		24'500	
Projektbeiträge an Ausstellungen			300'000		38'200	
Druckkostenbeiträge				3'000	19'000	
Kunstmonografie			15'000		119'000	
Performance					4'000	
Design und Gestaltung						5'000
Druckkostenbeiträge			5'000			
Fotografie						17'500
Verschiedenes					3'000	
Druckkostenbeiträge für Fotomonographien				2'000	12'500	
Film						2'379'535
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Filmtage und -zyklen					16'000	
Projektentwicklungsbeiträge	30'000	22'000	42'000	47'000	190'000	
Produktionsbeiträge	25'000	150'000	20'000	190'000	1'165'000	
Untertitelungsbeiträge					95'000	
Kurzfilme		55'000			92'000	
Promotionsförderung				25'000	111'960	
Personenförderung / Weiterbildungsstipendien / Film-Stages			12'025	17'000	50'000	
Auszeichnungen / Filmpreis					15'000	
Filmreihe				2'050	7'500	
Theater						557'450
Verschiedenes					92'000	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Tourneen und Gastspiele	15'000	1'950	1'500	8'000	77'000	
Produktionsbeiträge			2'000	20'000	140'500	
Weiterentwicklungsbeitrag					45'000	
Regiehilfebeiträge an Laiengruppen mit professioneller Regie	5'000	20'000	7'500	9'000	42'000	
Personenförderung / Off-Stage Stipendien / Auslandstipendien					71'000	
Tanz						118'000
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Tourneen und Gastspiele			2'000		69'000	
Produktionsbeiträge					47'000	
Musik						1'011'080
Verschiedenes			50'000	2'000	19'500	
Projektbeiträge an Veranstaltungen / Defizitdeckungsgarantien an Konzerte und Tourneen	11'500	28'500	31'000	136'330	468'650	
Projektentwicklungs- und Kompositionsbeiträge			8'000	500	8'000	
Projektbeiträge an Tonträgerproduktionen	9'500	4'500	18'400	42'300	128'400	
Produktionsbeiträge CDs Musik der Jungen		1'000	7'000			
Personenförderung / Werkstipendien / Auslandstipendien					36'000	
Bibliotheken						208'871
Verschiedenes				75'000	28'000	
Projektbeiträge		5'500	88'221	5'450	6'700	
Literatur						80'900
Projektbeiträge an Lesungen und Lesereihen				7'000	7'200	
Projektbeiträge			3'000			
Druckkostenbeiträge			3'000	30'500	8'000	
Personenförderung / Auslandstipendien			8'000	8'000		
Lesereihe Literatour				3'300	2'900	

Amt für Kultur

Sparte / Untersparte	2013/2014	2015	2016	2017	2018	Summe pro Sparte
Museen und Ausstellungen						1'777'000
Verschiedenes		8'000	20'000		190'000	
Projektbeiträge an Ausstellungen			631'000	200'000	728'000	
Verschiedene kulturelle Projekte/Institutionen						525'770
Verschiedenes					49'230	
Förderakzent			111'500	85'000	103'000	
Projektbeiträge an Veranstaltungen		700	500	16'500	20'000	
Projektbeiträge		5'000			8'000	
Druckkostenbeiträge	52'000	15'000	35'000	8'000	16'340	
Interdisziplinäres						221'700
Projektbeiträge an Veranstaltungen			17'000	21'850	123'850	
Druckkostenbeiträge					3'000	
Projektentwicklungsbeiträge					38'000	
Projektbeiträge an Ausstellungen				2'000		
Produktionsbeiträge				8'000	8'000	
Regionale Kulturzentren						5'000
Projektbeiträge				5'000		
Kulturvermittlung						1'013'751
Schulische Kulturvermittlung			13'500	97'315	771'740	
Ausserschulische Vermittlung				38'620	92'576	
	153'000	317'150	1'472'146	1'116'615	5'424'246	8'483'157

Die Jahrzahl entspricht dem Jahr, in welchem das Gesuch beim Amt für Kultur eingegangen ist.
Jeweils Ende Jahr wird kontrolliert, welche Dossiers aufgrund der 5-Jahresfrist keinen Anspruch mehr auf den verfügbaren Beitrag haben und ausgebucht werden können.

In der Summe von CHF 8'483'157 sind auch diejenigen Beiträge von CHF 254'961 enthalten, die per Ende 2018 geschuldet waren, aus zeitlichen Gründen jedoch nicht mehr ausbezahlt werden konnten.

Kulturförderungsfonds / Fonds d'encouragement des activités culturelles

Gesuchstatistik / Statistique des demandes

Fonds	Fonds für kulturelle Aktionen / Fonds pour les actions culturelles						Kulturförderungsfonds Fonds d'encouragement des activités culturelles					
Bereiche Domaines	Zusagen/Bénéficiaires Beiträge/Montants						Zusagen/Bénéficiaires Beiträge/Montants					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bildende Kunst und Architektur	19	18	24	25	30	46	71	77	73	78	68	72
Arts visuels et architecture	169'000	535'900	141'950	124'000	139'800	155'100	1'258'020	609'500	518'850	962'530	594'295	605'583
Design und Gestaltung (Publikationen)	1	0	2	4	2	2	5	2	3	6	2	5
Design et arts appliqués (publications)	4'000	0	12'000	14'250	20'000	20'000	373'000	165'000	225'000	191'000	210'000	148'500
Fotografie	9	2	5	8	10	14	16	6	6	5	9	6
Photographie	71'000	13'000	84'400	34'200	102'000	61'100	134'635	65'000	64'250	30'250	58'950	29'500
Film	50	38	54	52	64	69	85	68	83	68	57	76
Cinéma	929'280	1'359'325	1'299'672	1'812'000	1'989'200	1'834'354	4'010'157	3'098'677	3'471'677	4'150'346	2'606'597	3'531'115
Theater	86	80	91	88	101	106	117	114	125	104	92	99
Théâtre	1'044'900	937'800	740'234	886'250	1'188'850	846'400	1'397'495	1'397'125	1'401'490	1'022'450	1'277'124	1'064'250
Tanz	32	31	48	31	31	37	43	32	43	32	37	35
Danse	304'950	196'400	904'700	222'800	284'980	280'050	532'728	444'500	494'500	207'985	446'355	258'305
Musik	260	242	266	283	329	345	427	405	454	467	454	456
Musique	904'500	1'024'623	1'002'858	1'040'613	1'280'358	1'151'197	2'517'970	2'577'322	2'752'874	2'179'300	2'114'470	2'044'202
Literatur	20	22	21	32	31	47	106	73	70	78	72	65
Littérature	207'100	359'100	124'650	270'800	114'950	200'468	539'614	438'524	474'627	460'439	392'767	439'764
Bibliotheken							20	36	20	22	19	21
Bibliothèques							1'087'318	1'037'090	1'027'918	414'850	269'960	360'525
Museen und Ausstellungen	4	1	10	1	3	24	47	40	43	39	32	28
Musées et expositions	288'000	4'000	33'050	3'000	17'000	101'100	1'047'898	1'813'330	1'689'753	2'036'000	2'030'511	1'582'271
Verschiedene kulturelle Projekte	20	25	24	25	35	51	71	86	99	111	74	67
Divers projets culturels	483'182	422'470	186'400	337'367	357'800	397'700	991'704	1'813'246	973'430	1'795'050	1'337'871	1'439'751
Regionale Kulturzentren	0	0	0	2	0	0	26	26	25	15	8	7
Centres culturels régionaux	0	0	0	2'700	0	0	655'476	610'647	587'243	303'001	225'500	200'500
Kulturvermittlung						20	51	70	363	798	858	932
Médiation culturelle						724'320	754'645	763'798	1'198'316	1'317'690	2'145'293	2'100'609
Interdisziplinäres										18	66	93
Domaines interdisciplinaires										123'900	371'835	898'760
Schlechtwetterdefizitgarantien	0	3	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries	0	321'780	0	0	0	0	83'600	0	0	396'000	0	0
Zusagen / Bénéficiaires	501	462	545	551	636	761	1'086	1'035	1'407	1'842	1'848	1'962
Total Beiträge / Octroyé	4'405'912	5'174'398	4'529'914	4'747'980	5'494'938	5'771'789	15'384'260	14'833'759	14'879'928	15'590'791	14'081'528	14'703'635
Bearbeitete Gesuche Demandes traitées		674	771	797	948	1'323	1'755	1'439	1'879	2'320	2'346	2'526
Erledigt (Gesuch zurückgezogen) Liquidé (demande retirée)		36	55	46	60	65	90	41	66	67	130	181
Ablehnung Rejet		163	141	137	117	221	579	363	406	413	368	383
Entscheid noch offen Décision en suspens		13	30	63	135	276	245	305	409	322	345	262
Zusage Demandes acceptées		462	545	551	636	761	1'086	1'035	1'407	1'842	1'848	1'962
Zusagen in Prozent der bearbeiteten Gesuche Pourcentage de demandes acceptées		69%	71%	69%	67%	58%	62%	72%	75%	79%	79%	78%

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 221/2019
Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Geschäftsnummer: 852039
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Kulturförderungsfonds. Jahresrechnung 2018 – Genehmigung

1 Gegenstand

Die Rechnung 2018 des Kulturförderungsfonds schliesst per 31. Dezember 2018 mit einem Fondsbestand von CHF 19'104'401.73. Unter Berücksichtigung der offenen Verpflichtungen in der Höhe von CHF 8'228'195.45 resultiert ein Nettobestand von CHF 10'876'206.28.

Im Revisionsbericht vom 15. Januar 2019 bestätigt die Finanzkontrolle des Kantons Bern die Richtigkeit der Angaben der Jahresrechnung 2018 und empfiehlt diese zur Genehmigung.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 34 des Kantonalen Kulturförderungsgesetzes vom 12. Juni 2012 (KKFG; BSG 423.11)
- Art. 17 der Kantonalen Kulturförderungsverordnung vom 13. November 2013 (KKFV; BSG 423.411.1)
- Art. 33, Art. 39 und Art. 45 des Lotteriegesetzes vom 4. Mai 1993 (LotG; BSG 935.52)
- Art. 29a und Art. 32 der Lotterieverordnung vom 20. Oktober 2004 (LV; BSG 935.520)

3 Antrag

Auf Antrag der Erziehungsdirektion beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem Beschlussentwurf zuzustimmen und die Jahresrechnung 2018 des Kulturförderungsfonds zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Grosser Rat
- Erziehungsdirektion
- Polizei- und Militärdirektion
- Finanzkommission

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Geschäftsnummer: 852040
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Kulturförderungsfonds. Jahresrechnung 2018 – Genehmigung

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
4	Bemerkungen zur Jahresrechnung	2
4.1	Speisung 2018 und Entwicklung Fondsbestand	2
4.2	Finanzrahmen Bernjurassischer Rat	3
5	Verwaltungskosten	3
6	Ausblick	4
7	Empfehlung der Finanzkontrolle	4
8	Antrag	4

1 Zusammenfassung

Die Rechnung 2018 des Kulturförderungsfonds schliesst per 31. Dezember 2018 mit einem Fondsbestand von CHF 19'104'401.73. Unter Berücksichtigung der offenen Verpflichtungen in der Höhe von CHF 8'228'195.45 resultiert ein Nettobestand von CHF 10'876'206.28.

Im Revisionsbericht vom 15. Januar 2019 bestätigt die Finanzkontrolle des Kantons Bern die Richtigkeit der Angaben der Jahresrechnung 2018 und empfiehlt diese zur Genehmigung.



2 Rechtsgrundlagen

- Art. 34 des Kantonalen Kulturförderungsgesetzes vom 12. Juni 2012 (KKFG; BSG 423.11)
- Art. 17 der Kantonalen Kulturförderungsverordnung vom 13. November 2013 (KKFV; BSG 423.411.1)
- Art. 33, Art. 39 und Art. 45 des Lotteriegesetzes vom 4. Mai 1993 (LotG; BSG 935.52)
- Art. 29a und Art. 32 der Lotterieverordnung vom 20. Oktober 2004 (LV; BSG 935.520)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

Mit dem Kulturförderungsfonds verfügt das Amt für Kultur seit dem 1. Januar 2013 über ein einheitliches Finanzierungsinstrument für die Gesuche um Beiträge an kulturelle Projekte. Er wird mit Geldern des Kantons und Mitteln aus dem Lotteriefonds gespeist. Alle Beiträge, auf die gemäss dem Kantonalen Kulturförderungsgesetz kein Rechtsanspruch besteht, werden aus dem Kulturförderungsfonds bezahlt. Es werden weiterhin keine Betriebsbeiträge aus Fondsmitteln an Institutionen gewährt, welche einen Anspruch auf Subventionen haben. Jedoch werden für Auszeichnungen und Stipendien Mittel aus dem Kulturförderungsfonds eingesetzt.

4 Bemerkungen zur Jahresrechnung

4.1 Speisung 2018 und Entwicklung Fondsbestand

Der von Swisslos im Jahre 2018 an den Kanton Bern überwiesene Gewinnanteil betrug rund CHF 55 Mio. Der Regierungsrat überwies mit Beschluss 0712 vom 20. Juni 2018 CHF 11 Mio. an den Kulturförderungsfonds. Gleichentags stimmte der Regierungsrat mit Beschluss 0719 einer Speisung des Fonds aus Staatsmitteln in der Höhe von CHF 3.1 Mio. zu.

Die Fondseinlage aus Staatsmitteln hatte im 2017 noch CHF 4.71 Mio. betragen. Nach Abzug der Zusatzmittel in der Höhe von CHF 710'000.00 für das Theater Palace und das Bernische Historische Museum verbleibt eine Nettoeinlage im 2017 von CHF 4 Mio. Damit fiel die Einlage 2018 von CHF 3.1 Mio. gegenüber derjenigen von 2017 um CHF 900'000.00 geringer aus. CHF 400'000.00 davon sind bedingt durch eine Erhöhung der Betriebsbeiträge an das Freilichtmuseum Ballenberg, an Mémoires d'Ici und Konzert Theater Bern, die direkt aus Staatsmitteln bezahlt werden. Die verbleibende Differenz von CHF 500'000.00 entspricht einem Beitrag an das Kunstmuseum Bern, welcher wiederum direkt aus Staatsmitteln ausbezahlt wurde.

Per 31. Dezember 2018 beläuft sich der Kontostand des Kulturförderungsfonds auf CHF 19'104'401.73. Unter Berücksichtigung der offenen Verpflichtungen in der Höhe von CHF 8'228'195.45 resultiert ein Nettobestand von CHF 10'876'206.28. Damit befindet er sich auf einer vertretbaren Reserve im Umfang einer Jahresspeisung der Lotteriefondsmittel. Da sich die beantragte und zugesicherte Summe auch bei ähnlich hoher Gesuchszahl unterscheiden kann, ist eine Schwankungsreserve im Fondsbestand wichtig.

Im 2018 sind knapp 8 Prozent mehr Gesuche eingegangen und bearbeitet worden als im Vorjahr. Die Anzahl verfügbarer Beiträge ist um 6 Prozent gestiegen.

Die Summe der zugesicherten Beiträge hat sich im 2018 um CHF 622'107.35 auf CHF 14'703'635.05 erhöht. Die Sparte Film mit verfügbaren Beiträgen von CHF 3.5 Mio. entspricht wiederum dem Durchschnitt der letzten vier Jahre, nachdem im Vorjahr bewusst zurückhaltend verfügt wurde. Eine Sparte, die Zuwachs verzeichnet, ist Interdisziplinäres. Darin enthalten sind spartenübergreifende Projekte sowie Projekte, in denen die Spartengrenzen grundsätzlich aufgehoben sind. Dies entspricht der allgemeinen Tendenz innerhalb der künst-

lerischen Praxis. Als Konsequenz ist ein Rückgang in den Bereichen Theater, Tanz und Musik zu verzeichnen. Die Beiträge an Museen und Ausstellungen fallen geringer aus als in den Vorjahren, in denen wesentliche Beiträge an die Neukonzeption von Ausstellungen (beispielsweise Schloss Burgdorf) oder an grosse internationale Ausstellungen verfügt wurden.

4.2 Finanzrahmen Bernjurassischer Rat

Gemäss Artikel 17 Absätze 1 und 2 und Artikel 20 Absatz 1 des Sonderstatutsgesetzes wird dem Bernjurassischen Rat ein Finanzrahmen zugewiesen. Dieser entspricht jeweils dem Bevölkerungsanteil des Berner Juras an der gesamten Kantonsbevölkerung. Im 2018 beträgt er 5,238 Prozent. Die Anwendung dieses Prozentsatzes auf die Fondseinlage aus Lotteriemitteln (CHF 11 Mio. x 5.238 Prozent = CHF 576'180.00) sowie den budgetierten Kulturförderbeiträgen bei den Staatsmitteln (CHF 47.223 Mio. x 5.238 Prozent = CHF 2'473'540.74) ergibt einen Finanzrahmen in der Höhe von CHF 3'049'720.74. Davon werden die Betriebsbeiträge an Mémoires d'ici und an die zwölf Kulturinstitutionen von regionaler Bedeutung im Berner Jura in Abzug gebracht. Abgezogen wird zudem die anteilmässige Beteiligung an den Kulturinstitutionen von nationaler Bedeutung (Freilichtmuseum Ballenberg, Alpines Museum, Künstlerbörse).

Per 31. Dezember 2018 weist der Finanzrahmen des Bernjurassischen Rates im Kulturförderungsfonds einen Bruttobestand von CHF 1'760'885.96 aus. Nach Abzug der offenen Verpflichtungen in der Höhe von CHF 474'580.40 verbleibt ein Nettobestand von CHF 1'286'305.56.

Der Fondsbestand des Bernjurassischen Rates ist im Nettobestand des Kulturförderungsfonds von CHF 10'876'206.28 enthalten

5 Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten für den Kulturförderungsfonds für das Jahr 2018 betragen CHF 808'205.00. Sie wurden der Jahresrechnung 2018 des Fonds als Aufwand belastet. Die Verwaltungskosten umfassen

- die direkten Personalkosten der Mitarbeitenden der Abteilung Kulturförderung für die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Kulturförderungsfonds
- die Personalgemeinkosten der Amtsleitung sowie der Stabsmitarbeitenden des Amtes für Kultur
- die Entschädigungen für die Kulturkommissionen
- die direkten Sachkosten (Dienstleistungen Dritter für das Projekt eDossiers sowie Wartung Software) und ein Sachgemeinkostenanteil (z. B. für Büromaterial, Fachliteratur).

Die Personalkosten der Mitarbeitenden, die ausschliesslich in der Gesuchsbearbeitung arbeiten, wurden den Verwaltungskosten vollumfänglich belastet. Bei anderen Mitarbeitenden wurde der entsprechende Anteil des Beschäftigungsgrades berücksichtigt. Die Verwaltungskosten sind gegenüber dem Vorjahr um 8 Prozent angestiegen. Der Anstieg ist vorwiegend dadurch begründet, dass 50 Prozent der Dienstleistungen Dritter und des Informatikaufwandes für das Projekt eDossiers dem Kulturförderungsfonds belastet werden. Beim Projekt, welches dem Amt mittels eines elektronischen Gesuchseingabeportals erlauben soll, die eingehenden Gesuche und die daraus resultierenden Dossiers digital zu führen und zu bearbeiten, wurde 2018 die Parametrierung des Eingabeportals weitgehend abgeschlossen. Die andern 50 Prozent der Kosten werden aus Staatsmitteln bezahlt, da auch die Dossiers der Kulturinstitutionen, die aus Staatsmitteln finanziert werden, im Projekt eDossiers bearbeitet werden.

Direkte Personalkosten	CHF 624'151.00
Personalgemeinkosten	CHF 19'654.00
Entschädigung der Kulturkommissionen	CHF 78'300.00
Sachkosten	<u>CHF 86'100.00</u>
Verwaltungskosten 2018	CHF 808'205.00

6 Ausblick

In den Jahren 2019 und 2020 wird die Einlage aus Staatsmitteln voraussichtlich zwischen CHF 3.5 Mio. und CHF 4 Mio. betragen.

7 Empfehlung der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle hat die Jahresrechnung 2018 zwischen dem 7. und dem 15. Januar 2019 geprüft und diese mit Bericht vom 15. Januar 2019 zur Genehmigung empfohlen.

8 Antrag

Auf Antrag der Erziehungsdirektion beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem Beschlussentwurf zuzustimmen und die Jahresrechnung 2018 des Kulturförderungsfonds zu genehmigen.

Beilagen

- Beilage 1: Revisionsbericht der Finanzkontrolle vom 15. Januar 2019
- Beilage 2: Aufstellung der Jahresrechnung 2018
- Beilage 3: Entwicklung des Kulturförderungsfonds
- Beilage 4: Zusammenstellung der im 2018 ausbezahlten Beiträge
- Beilage 5: Zusammenstellung der im 2018 zugesicherten Beiträge
- Beilage 6: Zusammenstellung der zugesicherten, noch nicht ausbezahlten Beiträge per 31. Dezember 2018
- Beilage 7: Statistik der Gesuche pro Sparte

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 268-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.728

Eingereicht am: 27.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP) (Sprecher/in)
Schmidhauser (Interlaken, FDP)
Grimm (Burgdorf, glp)
Gnägi (Walperswil, BDP)
Baumann-Berger (Münsingen, EDU)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 357/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Einführung von Mindestpensen bei Lehrkräften

Der Regierungsrat wird beauftragt, raschmöglichst Regelungen zu treffen, um bei den Lehrkräften Mindestpensen einzuführen.

Als Richtlinie, sollen die in anderen Kanton getroffenen Mindestpensen von rund 35 Prozent gelten. Aufgrund der unterschiedlichen Vollpensen heisst das:

- Stufe Kindergarten/Primar und Sek. I (Vollpensum 28 Lektionen): mindestens 10 Lektionen oder äquivalent.
- Stufe Sek. II (Vollpensum 22-26 Lektionen): mindestens 9 Lektionen oder äquivalent.

Die Regelung soll Ausnahmeregelungen ermöglichen. Die Ausnahmeregelung muss entweder zeitlich befristet sein oder in der Schulorganisation (kleine Schulen, besondere Fächer) begründet sein. Rein persönliche Anliegen der Lehrperson begründen keinen Anspruch auf ein kleineres Pensum. Es ist eine Übergangsfrist vorzusehen.

Begründung:

Verschiedene Berichte haben aufgezeigt, dass der Kanton Bern zu den Kantonen mit den höchsten Quoten an Teilzeitpensen zählt. Kleinstpensen begründen einen hohen administrativen Aufwand und machen die Schulorganisation aufwendig und somit auch teuer. Kleinstpensen bedeuten zudem in aller Regel eine höhere Fluktuation unter den Lehrkräften, was sowohl für die Schüler (wechselnde Bezugsperson) als auch für die Schule (Wechsel der Arbeitnehmer sind immer mit hohem Aufwand verbunden und somit teuer) eine schlechte Situation ist. Auch sind weiterführende Aufwendungen (Weiterbildungen) für Lehrkräfte in einem höheren Pensum wesentlich effektiver.

Eine entsprechende Regelung im Kanton Zürich hat seit dem Schuljahr 2015/2016 weder zu erhöhten Kündigungen noch zu einer Personalnot geführt. Ganz im Gegenteil, es hat zu einer Bündelung der Kräfte geführt – was letztlich den Schülerinnen und Schülern zugutekommt und dem Lehrerberuf auch höheres Gewicht gibt.

Begründung der Dringlichkeit: Mit leicht erhöhten Mindestpensen können in Zukunft viele Einzellektionen besetzt werden. Der Lehrermangel ist akut und muss daher so rasch als möglich angegangen werden. Diese Motion ist eine Massnahme dazu.

Antwort des Regierungsrates

Die vorliegende Motion fordert den Regierungsrat auf, für alle Schulstufen Mindestpensen für Lehrkräfte von rund 35 Prozent einzuführen. Ausnahmeregelungen sollen möglich sein. Begründet wird die Forderung mit dem hohen Anteil an Teilzeitpensen und dem damit verbundenen Aufwand sowie als geeignete Massnahme gegen die erschwerte Stellenbesetzung.

Der Regierungsrat ist mit der Motionärin einig, dass der aktuellen Situation hinsichtlich der erschwerten Stellenbesetzung – vor allem im Volksschulbereich – Aufmerksamkeit zu schenken ist. Zuständig für die Stellenbesetzung in der Volksschule sind die Gemeinden, sie sind Anstellungsbehörden der Lehrpersonen. Die Steuerung der Pensumplanung liegt in der Kompetenz und Verantwortung der Schulleitungen. Diese nehmen dadurch eine wichtige Führungsaufgabe wahr. Damit besteht bereits heute mit der aktuell gültigen gesetzlichen Regelung die Möglichkeit, dass die Gemeinden als Arbeitgeber minimale Pensengrössen definieren.

In einem Kanton mit einer topografisch weit verästelten Struktur wie dies im Kanton Bern der Fall ist, sind im Volksschulbereich aus schulorganisatorischen Gründen häufig Teilanstellungen nötig. So sind beispielsweise Restpensen oder Lektionen, die aufgrund von längeren Abwesenheiten (z. B. Mutterschaftsurlaub) frei sind, zu besetzen. Der Regierungsrat geht davon aus, dass bei einer verbindlichen Vorgabe über die Höhe von Mindestpensen die Volksschule von vielen Ausnahmen betroffen wäre. Zu regeln wäre ebenfalls die Situation, wenn an Schulen für Stellen zu wenig Lektionen für ein Mindestpensum vorhanden sind. Im Volksschulbereich sind deshalb flächendeckende Vorgaben in diesem Thema kaum sinnvoll, da in den Regionen und Schulorganisationen sehr unterschiedliche Bedürfnisse vorhanden sind. Zu bedenken ist auch, dass bei verbindlichen Mindestpensen grosse Schulen in städtischen Gebieten gegenüber kleinen Schulen in ländlichen Gebieten im Vorteil wären, da in einem grossen Kollegium flexiblere Lösungen für die Verteilung von Pensum gefunden werden können.

Die Erfahrungen zeigen – insbesondere diejenigen des letzten Sommers (Schuljahresbeginn 2018/19) – dass die Stellenbesetzung dank dem professionellen Handeln der Schulleitungen mit bereits bestehenden Führungsinstrumenten, Empfehlungen und Massnahmen bewältigt werden konnte. Dazu zählt auch die Empfehlung der Erziehungsdirektion, Teilzeitpensen zu erhöhen. Wie der gegenüber den Vorjahren leicht höhere durchschnittliche Beschäftigungsgrad der Primarstufe zeigt, haben Lehrpersonen ihre Pensen erhöht. Diese auf Freiwilligkeit basierende Erhöhung des Beschäftigungsgrades ist aus Sicht des Regierungsrates nachhaltig. Er rechnet damit, dass sich diese Tendenz bei Bedarf in den nächsten Schuljahren fortsetzen wird.

Auch auf der Sekundarstufe II, d. h. in den Gymnasien und Berufsfachschulen, sind die Schulleitungen für die Anstellungen und Pensenzuteilungen zuständig. Es gibt auf dieser Schulstufe einige Umstände, die es in bestimmten Fällen unumgänglich machen, Personen mit kleinen Pensen anzustellen. So können im Fachlehrersystem bei Gymnasien und Berufsfachschulen kleine Restpensen entstehen, die abgedeckt sein müssen. An der gibb beispielsweise, der grössten Berufsfachschule der Schweiz, hat ein Drittel der Lehrpersonen ein Pensum von weniger als 35 Prozent. Dies sind insbesondere Lehrpersonen im berufskundlichen Unterricht, welche eine Hauptanstellung in einem Unternehmen haben. So ist sichergestellt, dass die neuesten Erkenntnisse aus der Praxis in den Unterricht einfließen. Zudem dienen diese Anstellungen häufig dazu, gute Fachpersonen aus Unternehmen über ein reduziertes Pensum für den Lehrberuf gewinnen zu können. In verschiedenen Berufen können ausserdem keine grösseren Pensen angeboten werden, weil – zum Teil auch kantonsweit – nur sehr wenige Klassen geführt werden (z. B. Zahntechniker, Kaminfeger). Natürlich könnten in solchen Fällen Ausnahmen gewährt werden. Solche wären für die Sekundarstufe II aber relativ oft notwendig.

Tiefere Pensen erlauben zudem die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Freizeit. Die Möglichkeit, Teilzeit und mit einem gewissen Mass an Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung arbeiten zu können, sind wichtige Aspekte der Arbeitgeberattraktivität. Vorgegebene Mindestpensen schränken diesen Handlungsspielraum ein und können als Verschlechterung der Anstellungsbedingungen wahrgenommen werden. Es besteht das Risiko, dass Lehrpersonen aus dem Schuldienst austreten. Der Lehrermangel sollte aus Sicht des Regierungsrats nicht mit einer solchen Massnahme verschärft werden. Gerade Lehrpersonen mit kleineren Pensen können für flexible Bandbreiteneinsätze gewonnen werden und bleiben dem Lehrberuf und der Schule durch diese Möglichkeit treu und/oder erhöhen in späteren Jahren ihren Beschäftigungsgrad wieder. Sie bilden ein wichtiges Rückgrat der Schulen und tragen beispielsweise durch die Übernahme von Stellvertretungen oder der Mitarbeit bei Schulanlässen zum Funktionieren der Schulorganisation bei. Der mit einem Austritt einer Lehrkraft verbundene Verlust von Erfahrungen und Wissen sowie die finanzielle Einbusse (wie z. B. Finanzierung von Ausbildungen von Personen, die aus dem Schuldienst austreten, Einführungskosten von neuen Lehrkräften usw.) sind ebenfalls nicht unerheblich. Trotz der genannten Vorteile der Teilzeitarbeit können zu kleine Pensen auch Risiken bergen, von denen vor allem Frauen betroffen sind (z. B. berufliche Vorsorge).

Wie die Motionärin erwähnt, verfügt der Kanton Zürich über Mindestpensen. Auslöser für die Mindestpensen waren Berichte, dass Schülerinnen und Schüler der Unterstufe sehr viele unterschiedliche Lehrpersonen haben. Da die neue gesetzliche Grundlage im Kanton Zürich jedoch relativ offen formuliert ist, setzen nicht alle Gemeinden als Anstellungsbehörde den Grundsatz der Mindestpensen gleichermassen um. Auch nach der Einführung von Mindestpensen besteht im Kanton Zürich das Problem der erschwerten Stellenbesetzung weiterhin. Im Kanton Freiburg wurden die Mindestpensen 2013/14 im Volksschulbereich wegen Lehrermangels und der Einfüh-

rung von zwei Kindergartenjahren für Klassenlehrpersonen eingeführt. Als Reaktion auf die Mindestpensen haben sämtliche Lehrkräfte der Primarschule gestreikt und keine PH-Praktikantinnen und -Praktikanten mehr aufgenommen. In der Folge mussten die entsprechenden Weisungen angepasst werden. Seit 2017/18 wird den Schulleitungen weiterhin eine Stellenaufteilung einer Primarklasse auf maximal zwei Lehrpersonen ermöglicht, aber mit mindestens je 40 Prozent empfohlen. Die Verbindlichkeit wurde damit wieder fallen gelassen. Auch im Kanton Freiburg bleibt trotz dieser Vorgaben die Lage auf dem Arbeitsmarkt für Lehrpersonen angespannt.

Die Verpflichtung zu Mindestpensen für den Volksschulbereich bedingt im Kanton Bern eine Grundlage auf Gesetzesstufe. Das heisst, dem Grossen Rat wäre eine entsprechende Änderung der Lehreranstellungsgesetzgebung und ggf. der Spezialgesetzgebung innerhalb des üblichen politischen Prozesses zu unterbreiten.

Aufgrund der oben dargelegten Ausführungen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Einführung von Mindestpensen nicht den von der Motionärin erwarteten positiven Effekt hat und die Autonomie der Gemeinden bei der Anstellung der Lehrkräfte zu stark eingeschränkt wird. Deshalb beantragt er die Ablehnung der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 269-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.729

Eingereicht am: 27.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schmidhauser (Interlaken, FDP) (Sprecher/in)
Grimm (Burgdorf, glp)
Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP)
Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP)
Gnägi (Walperswil, BDP)
Baumann-Berger (Münsingen, EDU)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 330/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Gleichberechtigung für Lehrkräfte

Der Regierungsrat wird beauftragt, möglichst rasch Regelungen zu treffen, um die Pensen der Lehrkräfte der verschiedenen Stufen anzugleichen:

- Insbesondere soll das als Vollpensum zu definierende Mass für alle Stufen angeglichen werden. Dabei kann ein Vollpensum in Jahreslektionen oder in JAZ ausgewiesen werden. Für die Umsetzung ist eine Übergangsfrist vorzusehen.
- Als Massstab soll das Mittel zwischen den heutigen Regelungen genommen werden, d. h. das neue Vollpensum sollte bei voraussichtlich rund 27 Lektionen liegen. Die Massnahme hat mindestens kostenneutral zu erfolgen.

Begründung:

Die Lehrkräfte auf der Primarstufe und Sek. I müssen ein deutlich höheres Mass an Lektionen erfüllen für ein Vollpensum (28/29 Lektionen) als die Lehrkräfte der Sek. II, also Berufsschullehrer und Gymnasiallehrer (23/26 Lektionen). Dies ist nicht sachgerecht.

Die heutigen Aufgaben von Unterstufen-Lehrkräften sind sehr anspruchsvoll, und es ist nicht ersichtlich, weshalb eine Vollzeitarbeitsstelle nicht gleich viele Lektionen/JAZ umfassen soll.

Insbesondere sind auf den unteren Stufen die Gespräche mit Schülern und Eltern oft zeitintensiver als auf der Stufe Sek. II, die Fächerpalette ist oft sehr breit (vorbereitungsintensiv), es gibt fächerübergreifende Unterrichtsbereiche, Mehrjahrgangsklassen, Basisstufen und vieles mehr. Auch der Unterricht selbst ist in der obligatorischen Schulzeit oft weit schwieriger als auf der (freiwillig gewählten und mit Eintrittsbedingungen ausgestatteten) Stufe Sek. II.

Der unterschiedlich notwendigen Vorbildung je nach Stufe wird mit den unterschiedlichen Lohnansätzen genügend Rechnung getragen.

Begründung der Dringlichkeit: Der Lehrermangel ist vor allem auf der Unterstufe akut. Die Motion ist eine Massnahme, die helfen kann, diesen Lehrermangel kurzfristig anzugehen und gleichzeitig eine Strategie zur Optimierung der Situation an Schulen zu entwickeln und die Attraktivität für den Lehrerberuf zu erhöhen.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Die vorliegende Motion fordert den Regierungsrat auf, die Anzahl Pflichtlektionen der Lehrkräfte aller Schulstufen für ein Vollpensum bei rund 27 Lektionen pro Woche festzulegen und damit eine Angleichung vorzunehmen. Mit der dadurch für die Volksschule erfolgenden Reduktion solle vor allem zur Entlastung von Primarlehrpersonen beigetragen werden, da deren Aufgaben anspruchsvoller geworden sind.

Der Regierungsrat ist mit der Motionärin einig, dass das Pflichtpensum eine wichtige Determinante des Berufsauftrags der Lehrpersonen ist. So werden heute der Beschäftigungsgrad und damit verbunden auch der Lohn der Lehrkräfte anhand der Anzahl der zu unterrichtenden Lektionen festgelegt. Lehrkräfte verfügen jedoch auch über eine Jahresarbeitszeit von 1930 Stunden bei einer Vollzeitanstellung. Der gesamte Berufsauftrag einer Lehrperson ist in dieser Zeit zu erfüllen, d. h. nebst dem effektiven Unterrichten fallen die weiteren Bestandteile des Berufsauftrags an. Diese umfassen unter anderem den mit den Pflichtpensum verbundenen zeitlichen Aufwand für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts sowie für die Aufbereitung von Unterrichtsmaterialien, aber auch für die Mitarbeit bei Aufnahme- und Abschlussprüfungen und für Zusammenarbeit und Weiterbildung. Die Schulleitungen sind zuständig für den Vollzug des Berufsauftrags der Lehrpersonen. Sie haben innerhalb der Jahresarbeitszeit und der verschiedenen Bestandteile des Berufsauftrags die Möglichkeit, zu differenzieren.

Die heutigen Pflichtpensum sind – mit Ausnahme derjenigen der Berufsfachschullehrkräfte – im Jahr 2000 definiert worden. In Folge der Umsetzung des Massnahmenprogramms zur Haushaltssanierung fand zum damaligen Zeitpunkt für alle Lehrkräftekategorien und Schulstufen die Erhöhung der Pflichtpensum um eine Lektion statt. 2007 wurden die Pflichtpensum für die Berufs-

fachschulen um eine Lektion und für die Berufsmaturitäts- und die Fachmittelschulen um eine halbe Lektion reduziert. Seitdem ist die Anzahl Pflichtlektionen im Wesentlichen unverändert¹.

Die Befragung der Lehrpersonen anlässlich der 2008 durchgeführten Umfrage «Wo drückt der Schuh?»² hat keine Indizien gebracht, dass die höhere Pflichtlektionenzahl auf der Volksschulstufe zu einer zeitlich höheren Belastung führt, als dies bei Lehrpersonen der Sekundarstufe II der Fall ist, welche niedrigere Pflichtpensen haben. Vielmehr war die erhobene zeitliche Belastung der Gymnasiallehrpersonen gemäss der Erhebung die höchste. Mögliche Erklärungen sind fehlende auf die Schweiz angepasste Lehrmittel auf Gymnasialstufe (gymnasialer Unterricht verlangt eine ständige Aktualisierung des Unterrichts an wissenschaftliche Erkenntnisse), die höhere Arbeitsgeschwindigkeit der Schülerinnen und Schüler oder die Komplexität der zu bearbeitenden Fragestellungen. Weitere finden sich im Fachlehrersystem, welches bei einem Vollpensum zu mehr als 200 Schülerinnen und Schülern führen kann, die zu unterrichten sind. Es kann sein, dass einige dieser Faktoren die grössere Belastung der Volksschullehrpersonen durch die in der Motion erwähnten Elterngespräche usw. mehr als ausgleichen. Auch die Berufsfachschulen verfügen über das Fachlehrersystem. Bei einem Vollpensum sind u. U. bis zu zwölf Klassen zu unterrichten; entsprechend hoch ist der Aufwand für die Durchführung und Korrektur von Prüfungen. Fächerübergreifender Unterricht (v. a. im Bereich der Berufsmaturität) oder Mehrjahrgangsklassen fallen ebenfalls häufig an. Obgleich weniger Elterngespräche geführt werden müssen, sind in den Berufsfachschulen zahlreiche Kontakte mit Betrieben, Verbänden oder mit den, für die überbetrieblichen Kurse betrauten Stellen erforderlich. Im Vergleich zu früher führt auch der Nachteilsausgleich zu einem höheren Betreuungs- und Koordinationsaufwand.

Im Rahmen des interkantonalen Vergleichs über die Anstellungsbedingungen der Lehrkräfte, der 2016 im Auftrag des Grossen Rates erstellt worden ist, wurde der Umfang der Anzahl Pflichtlektionen überprüft. Der Bericht zeigt auf, dass bei der Anzahl Pflichtlektionen der Volksschullehrkräfte kein Handlungsbedarf besteht. Auf der Sekundarstufe II haben die Gymnasiallehrpersonen im interkantonalen Vergleich die höchste Anzahl Pflichtlektionen. Dies ist auf die spezielle Gegebenheit im Kanton Bern zurückzuführen, dass zwischen den Pflichtpensen des ersten Jahres (28 Pflichtlektionen) und der weiteren gymnasialen Jahre (23 Pflichtlektionen) unterschieden wird – kein anderer Kanton kennt eine solche Differenzierung. Höher als der Durchschnitt der Vergleichskantone ist auch die bernische Anzahl Pflichtlektionen der Berufsfachschulen. Ebenso wurde festgestellt, dass keiner der Vergleichskantone eine identische Anzahl Pflichtlektionen für die verschiedenen Schulstufen vorsieht.

Eine Angleichung der Pflichtlektionen im Sinne der Motion bei einem Vollpensum von 27 Lektionen bei 39 Schulwochen (oder 28 Lektionen bei 38 Schulwochen) hätte unterschiedliche Folgen:

Für den Volksschulbereich führt die Massnahme zu einer Reduktion der Unterrichtsverpflichtung und es steht mehr Zeit für die Erfüllung des restlichen Berufsauftrags zur Verfügung (bei gleichbleibender Jahresarbeitszeit von 1930 Stunden). Angesichts der in verschiedenen Studien ausgewiesenen teilweise hohen zeitlichen Belastung könnte die Senkung der Pflichtpensen im Volksschulbereich die Attraktivität der Anstellungsbedingungen erhöhen. Denn bei gleichem Lohn müsste eine Lehrperson weniger Lektionen unterrichten.

¹ Im Bereich der höheren Berufsbildung wurde 2014 die Erhöhung rückgängig gemacht.

² Die Erziehungsdirektion führte von 2007 bis 2008 eine wissenschaftliche Analyse betreffend die zentralen strategischen Handlungsfelder im Kindergarten, in der Volksschule und auf der Sekundarstufe II aus personalpolitischer Sicht durch. Ziel der Studie war, unter breitem Einbezug der Schulleitungen, Lehrkräfte und Sozialpartner, Motivationsfaktoren und Handlungsfelder bei den Arbeits- und Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen und Schulleitungen zu eruieren.

Die Reduktion der Pflichtlektionenzahl ist jedoch keine geeignete Massnahme, um die Besetzung sämtlicher Stellen durch qualifizierte Lehrpersonen zu sichern. Im Gegenteil: Durch eine Reduktion bei gleichbleibender Anzahl zu unterrichtender Lektionen braucht es mehr Lehrpersonen. Eine Verminderung der Pflichtpensen auf der Volksschulstufe um eine Lektion ergibt einen Mehrbedarf von ca. 300 Vollzeitstellen, was Mehrkosten von rund 29 Millionen für den Kanton und rund 13 Millionen für die Gemeinden zur Folge hat.

Die Lehrkräfte der Sekundarstufe II (28 Prozent des Lehrkörpers des Kantons Bern³) müssten eine Verschlechterung der Anstellungsbedingungen in Kauf nehmen oder für den gleichen Lohn mehr arbeiten. Die Angleichung ginge besonders zulasten der Gymnasiallehrkräfte, deren Pflichtpensum im Durchschnitt um 3 Lektionen (bei 39 Schulwochen Senkung von heute 28 auf 27 im ersten gymnasialen Jahr und Zunahme von heute 23 auf 27 Lektionen im zweiten bis vierten Jahr) ansteigen würde. Aufgrund der hohen Werte im interkantonalen Vergleich (höchste Anzahl Pflichtlektionen) und aufgrund der grössten zeitlichen Belastung (Ergebnisse aus der Erhebung «Wo drückt der Schuh?», 2008) ist eine solche Erhöhung der Pflichtpensen nicht begründbar und sie wäre personalpolitisch sehr heikel. Gymnasiallehrkräfte als Fachlehrkräfte können nicht ohne weiteres Lektionen im Volksschulbereich übernehmen und es müsste mit Entlassungen im Umfang von 80 Vollzeitstellen gerechnet werden. Ebenso müsste die 2007 erfolgte Reduktion der Pflichtlektionen im Bereich der Berufsfachschulen rückgängig gemacht werden (von heute 26 auf 28 Lektionen bei 38 Schulwochen bzw. von heute 25 auf 27 bei 39 Schulwochen). Auch hier wäre mit Entlassungen im Umfang von 56 Vollzeitstellen zu rechnen.

Die Besetzung freier Stellen auf der Sekundarstufe II ist nicht einfach, insbesondere für einzelne Fächer (MINT-Bereich, verschiedene berufskundliche Fächer). Ein Anheben der Pflichtpensen würde den Kanton Bern im interkantonalen Wettbewerb stark benachteiligen, da Nachbarkantone deutlich attraktivere Anstellungsbedingungen bieten. Die Einsparung für den Kanton durch den Minderbedarf an Lehrpersonen auf Sekundarstufe II beträgt – je nach Umsetzung – ungefähr 21 Millionen Franken.

Angesichts der Resultate der erwähnten Studie «Wo drückt der Schuh?», des interkantonalen Vergleichs, der beschriebenen personalpolitischen Auswirkungen sowie vor dem Hintergrund, dass eine Anpassung der Pflichtpensen im Sinne der Motion gemäss den obigen Ausführungen für Kanton und Gemeinden mit wesentlichen Mehrkosten verbunden wäre, ist eine Änderung der Pflichtlektionenzahlen abzulehnen. Der Grosse Rat und der Regierungsrat legten in der politischen Debatte zum interkantonalen Vergleich fest, dass als nächster personalpolitischer Schritt die Anhebung der Gehaltsklasse der Primar- und Kindergartenlehrkräfte zu prüfen ist. Damit kann ein Schritt zur Annäherung zwischen den verschiedenen Schulstufen gemacht werden. Erst zu einem späteren Zeitpunkt sollen Aspekte wie die Arbeitszeit behandelt werden.

Als Folge der oben genannten Überlegungen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat

³ Quelle: Bildungsstatistik Kanton Bern: Basisdaten 2017 (Volksschule und Sekundarstufe II)

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 202-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.566

Eingereicht am: 09.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP) (Sprecher/in)
Hofer (Bern, SVP)
Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, SVP)
Graber (La Neuveville, SVP)
Kullmann (Hilterfingen, EDU)

Weitere Unterschriften: 2

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 174/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Sicherheit der Bevölkerung erhöhen - Zusammenhänge zwischen Gewaltverbrechen, Unfallverursachung und Drogenkonsum analysieren

Der Regierungsrat wird beauftragt zu veranlassen, dass

1. die Gerichte die jährlich ca. 60 bis 80 auftretenden Fälle (gemäss Kriminalstatistik des BFS) von rechtskräftig verurteilten Gewaltverbrechern und selbst- oder fremdverschuldeten Unfallverursachern (Verkehrs-, Arbeits- oder andere Unfällen) mit schweren oder tödlichen Personenschäden (wie in Art. 111 bis 114, 116, 117, 122 StGB festgeschrieben) dem Rechtsmedizinischen Institut melden
2. das Rechtsmedizinische Institut ihre im Vorfeld der Verurteilung ermittelten Blut- und/oder Haaranalysen betreffend Konsum von illegalen Substanzen, Alkohol und Psychopharmaka mit den begangenen Gewaltverbrechen oder Unfällen mit schweren oder tödlichen Personenschäden (nach Art. 111, 112, 113, 114, 116, 117 und 122 StGB) vergleicht. Dies ist unter folgenden Bedingungen nach Art. 15.1a und b des kantonalen Datenschutzgesetzes erlaubt: «...Personendaten zu einem nicht personenbezogenen Zweck, namentlich für Forschung, Praxisbildung, Statistik oder Planung bearbeiten, wenn sie: a) die Personendaten, sobald es der Bearbeitungszweck erlaubt, anonymisiert oder zumindest ohne direkte Personenkennzeichnung verwendet und b) die Ergebnisse der Bearbeitung so bekannt gibt, dass die betroffenen Personen nicht bestimmbar sind»

3. die so entstandene Datenbank zu statistischen Zwecken verfügbar gemacht und analog der Statistik zur häuslichen Gewalt jährlich veröffentlicht wird
4. diese forensische Forschungsarbeit möglichst kostenneutral (als Dissertation oder/ und mit Drittmitteln) umgesetzt wird

Begründung:

Verschiedene Studien und Beobachtungen weisen darauf hin, dass zwischen Gewalttaten oder Unfällen und den Auswirkungen von Substanzen wie illegale Drogen, Psychopharmaka und Alkohol ein Zusammenhang besteht. So weist beispielsweise Strafrechtsprofessor Dr. Martin Killias darauf hin, dass es eine starke Korrelation zwischen Gewalt und Kiffen gibt, die sogar stärker sei als jene zwischen Gewalt und exzessivem Trinken. Auch Lebensberichte von ehemals Drogenabhängigen und deren Angehörigen erzählen von verstärkter Aggressivität aufgrund von Cannabis-, Alkohol- oder Kokainkonsum und weiteren illegalen Substanzen.

Bei meinen Recherchen stiess ich auf die Jahresstatistik zur häuslichen Gewalt im Kanton Bern, die das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) mit den erfassten Polizeidaten aufbereitet hat. Dabei geht es vorwiegend um Tötlichkeiten (nach Art. 126 StGB ist eine Tötlichkeit eine vorsätzliche Einwirkung auf den Körper oder die Gesundheit eines anderen Menschen ohne schädigende Folgen), Drohungen und Beschimpfungen und nicht um – wie im Vorstoss gefordert – sehr schwerwiegende Straftaten. Bei den Untersuchungen wurde festgestellt, dass die Gewaltausübenden oft unter Alkohol-/Drogeneinfluss stehen.

Zwar werden bei Gewaltverbrechern und selbst- oder fremdverschuldeten Unfallverursachern nach Art. 111, 112, 113, 114, 116, 117, 122 StGB mit schweren oder tödlichen Personenschäden vom Rechtsmedizinischen Institut Blut-/Haaranalysen gemacht, aber diese nach dem Gerichtsentscheid nicht mit den Verurteilten verglichen.

Hier eine Zusammenstellung der Anzahl Verurteilungen pro Jahr im Kanton Bern mit den für die Motionsforderung relevanten Straftatbeständen gemäss Kriminalstatistik des BFS.

Jahr	2017		2016		2015		2014	
Art. 111 StGB Vorsätzliche Tötung	Erwachsene:	8	Erwachsene:	12	Erwachsene:	10	Erwachsene:	13
	Jugendliche:	1	Jugendliche:	1	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0
Art. 112 StGB Mord	Erwachsene:	2	Erwachsene:	3	Erwachsene:	3	Erwachsene:	0
	Jugendliche:	0	Jugendliche:	1	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0
Art. 113 StGB Totschlag	Erwachsene:	0	Erwachsene:	0	Erwachsene:	0	Erwachsene:	0
	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0
Art. 114 StGB Tötung auf Verlangen	Erwachsene:	0	Erwachsene:	0	Erwachsene:	0	Erwachsene:	0
	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0
Art. 116 StGB Kindestötung	Erwachsene:	0	Erwachsene:	0	Erwachsene:	0	Erwachsene:	0
	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0
Art. 117 StGB Fahrlässige Tötung	Erwachsene:	16	Erwachsene:	8	Erwachsene:	15	Erwachsene:	12
	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0	Jugendliche:	0
Art. 122 StGB Schwere Körperverletzung	Erwachsene:	31	Erwachsene:	46	Erwachsene:	43		
	Jugendliche:	7	Jugendliche:	10	Jugendliche:	1		
Total		65		81		72		

Leider erlauben es aber die erhobenen Daten nicht, daraus fundierte Erkenntnisse zu gewinnen. Solche wären aber wichtig, um eine zielgerichtete Gewalt- und Unfallprävention zu fördern. Bei 60 bis 80 Fällen pro Jahr (nicht tausende) wäre der Mehraufwand gering.

Zudem hat die Bevölkerung ein Recht auf transparente Informationen, ob das bestehende Betäubungsmittelgesetz zur Sicherheit der Bevölkerung beiträgt oder Korrekturen nötig sind.

Es ist anzunehmen, dass das Interesse an Dissertationen zu einer solchen forensischen Forschungsarbeit sowohl beim Gericht als auch beim Rechtsmedizinischen Institut vorhanden sein wird. Damit könnte sich der finanzielle Mehraufwand in Grenzen halten.

Der Nutzen, der aus diesen Daten hinsichtlich Ursachenforschung und -bekämpfung sowie für eine wirkungsvolle Prävention gezogen werden könnte, wäre hingegen beträchtlich. Damit könnte auch die Sicherheit der Bevölkerung verbessert werden.

Antwort des Regierungsrates

Mit der Motion wird beabsichtigt, eine Statistik erstellen zu lassen, welche darüber informieren kann, ob und in welchem Ausmass ein Zusammenhang zwischen Gewaltstraftaten bzw. Unfallverursachung und dem Konsum von illegalen Drogen, Alkohol und Psychopharmaka besteht. Das Institut für Rechtsmedizin (IRM) soll zu diesem Zweck einen Abgleich der Analyseergebnisse mit den Urteilen vornehmen.

Der Regierungsrat hat bereits in seiner Antwort auf die zurückgezogene Motion M 002/2018 ausgeführt, dass er die Erstellung einer solchen Statistik grundsätzlich als unnötig betrachtet. Das Bundesamt für Statistik (BFS) veröffentlicht seit dem Jahr 2009 Daten zum Anliegen der Motionärin. In der polizeilichen Kriminalstatistik des BFS wird für alle Kantone (im Kanton Bern seit 2008) die Entwicklung der Anzeigen in Zusammenhang mit Straftaten gegen das Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0), das Betäubungsmittelgesetz (BetmG; SR 812.121) und das Ausländergesetz (AuG; SR 142.20) ausgewiesen. In der Vergangenheit hat das BFS auch eine vertiefte Analyse zu den Tötungsdelikten und der häuslichen Gewalt (polizeilich registrierte Fälle von 2000 bis 2004) publiziert, in der unter anderem die Beeinträchtigung zur Tatzeit aufgrund von bewusstseinsbeeinträchtigenden Substanzen wie Alkohol, Drogen oder Medikamenten sowie einer Mischung von mehreren dieser Substanzen oder aufgrund von psychischen oder anderen Beeinträchtigungen thematisiert wird. Darüber hinaus gibt die Strafurteilsstatistik Einsicht in die Daten zu den Verurteilungen aufgrund von Straftaten gegen das StGB, das BetmG und das AuG. Bei der Beratungsstelle für Unfallverhütung finden sich Angaben über die Entwicklung von Personenschäden bei Alkoholunfällen und das Bundesamt für Gesundheit hat im Jahr 2011 als zuständige Behörde für Suchtprävention ein Suchtmonitoring Schweiz zu den Themen Alkohol, Tabak, illegale Drogen und Medikamente lanciert. Angesichts der zur Verfügung stehenden Daten erachtete es auch der Bundesrat in einer Stellungnahme zur einer ähnlich gelagerten Motion (Nr. 13.3239; Stellungnahme vom 29. Mai 2013) als unnötig, eine weitere Statistik über Gewalt und Drogen zu erarbeiten. Der Nationalrat lehnte die Motion Nr. 13.3239 am 10. September 2014 ab.

Zu den einzelnen Ziffern der Motion nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

1. Neu sollen die Gerichte dem IRM jährlich alle rechtskräftig verurteilten Gewaltverbrecherinnen und Gewaltverbrecher sowie alle rechtskräftig verurteilten Verursacherinnen und Verursacher von Unfällen mit schweren oder tödlichen Personenschäden melden.

Wie der Regierungsrat bereits im Rahmen der zurückgezogenen Motion M 002/2018 ausgeführt hat, stellt ein solcher (systematischer) Meldefluss über besonders schützenswerte Per-

sonendaten (Strafurteile) von den Gerichten zum IRM einen schweren Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz dar und bedürfte einer Grundlage in einem formellen Gesetz.

Soll eine Datenbank für ein zeitlich nicht befristetes Forschungsprojekt geführt werden, müssten zudem sowohl der dauernde Forschungsauftrag wie die dazugehörige Datenbank in einem formellen Gesetz verankert werden.

2. Das IRM untersucht heute im Auftrag der zuständigen Staatsanwaltschaften, der Kantonspolizei und der Gerichte Blut-, Urin-, Haar- oder weitere Gewebeproben. Grundlage der Untersuchungen bildet der jeweilige Auftrag der Verfahrensleitung. Die Auftraggeber teilen dem IRM einzig den Anlass zur Analyse mit (z.B. Verkehrsunfall). Die Analyseresultate werden dem jeweiligen Auftraggeber übermittelt und im IRM zehn Jahre aufbewahrt. In anonymer Form finden einige der Analyseresultate Eingang in wissenschaftliche Publikationen des IRM, sofern sie für entsprechende wissenschaftliche Fragestellungen relevant sind. Forschungsprojekte werden soweit möglich unterstützt. Die Wirksamkeit von eidgenössischen Gesetzen prüft in der Regel der Bund. Für Gerichte und Staatsanwaltschaften bestehen diverse Meldepflichten, die routinemässig durch die Kanzleien erfüllt werden (vgl. Verordnung über die Mitteilung kantonalen Strafentscheide; SR 312.3). Sofern also das IRM überhaupt über im Vorfeld der Verurteilung ermittelte Analyseresultate betreffend den Konsum von illegalen Substanzen, Alkohol und Psychopharmaka verfügt, ist ein Vergleich mit den ergangenen Urteilen technisch möglich. Angesichts der bereits bestehenden zahlreichen Datenerhebungen erachtet der Regierungsrat den Mehrwert entsprechender Auswertungen durch das IRM aber wie eingangs erwähnt als nicht gegeben.
3. Die Motion verlangt, dass die so entstandene Datenbank zu statistischen Zwecken verfügbar gemacht und analog der Statistik zur häuslichen Gewalt jährlich veröffentlicht wird. Dies ist selbstverständlich sinnvoll, sofern der Mehrwert von Auswertungen gemäss Ziffer 2 als gegeben betrachtet wird. Art. 15 Abs. 1 Buchstabe b des Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) erlaubt zwar die Bekanntgabe von Daten für Forschung, Praxisbildung, Statistik oder Planung, soweit sie so erfolgt, dass die betroffenen Personen nicht bestimmbar sind. Für die in der Motion geforderte Informationspflicht des IRM reicht diese Bestimmung aber nicht und es müsste eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.
4. Weiter fordert die Motion, dass die forensische Forschungsarbeit möglichst kostenneutral (als Dissertation oder/und mit Drittmitteln) umgesetzt wird. Für die Universität Bern wäre es grundsätzlich denkbar, dass die Entwicklung der von der Motion geforderten Datenbank/Statistik mit der nötigen Administration und internen Auswertung im Rahmen einer Masterarbeit oder einer Dissertation erarbeitet würde. Allerdings wäre zu beachten, dass die anschliessenden jährlichen Folgekosten grundsätzlich nicht mehr im Rahmen von Forschungsvorhaben abgewickelt werden könnten und durch die bestellende Behörde zu tragen wären. Sofern sich die Fallzahlen im bisherigen Rahmen gemäss Kriminalstatistik des BFS bewegen, werden die Auswertungskosten vom IRM auf rund Fr. 4'000.– pro Jahr geschätzt. Der finanzielle Aufwand wäre damit nicht sehr hoch, aber angesichts des geringen Mehrwerts einer entsprechenden Statistik erachtet der Regierungsrat die entsprechenden Zusatzkosten als unnötig.

Der Regierungsrat beantragt aus den dargelegten Gründen die Ablehnung der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 214-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.582

Eingereicht am: 10.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Kullmann (Hilterfingen, EDU) (Sprecher/in)
Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, EDU)
Egger (Hünibach, SP)
Müller (Orvin, SVP)
Gerber (Schüpfen, BDP)
Seiler (Trubschachen, Grüne)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 175/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Das medizinische Potenzial von Cannabis erforschen und nutzen: Schaffung eines Lehrstuhls für medizinische Cannabisforschung an der Universität Bern

Der Regierungsrat wird in Zusammenarbeit mit der Leitung der Universität Bern beauftragt,

1. an der Universität Bern einen Lehrstuhl im Bereich der medizinischen Cannabisforschung einzurichten
2. und diesbezüglich verschiedene Finanzierungsoptionen zu prüfen

Begründung:

Die Cannabispflanze wird seit Jahrtausenden in vielen verschiedenen Kulturen für ihre medizinische Wirkung geschätzt und hatte bis 1951 auch in der Schweiz einen hohen Stellenwert in der Medizin.¹ Im Zuge der Industrialisierung verschwand der Hanf weitgehend aus der Textilbranche und kam im 20. Jahrhundert wegen der psychoaktiven Rauschwirkung des Tetrahydrocannabinols (THC) in Verruf. Seither dreht sich fast jede Cannabisdebatte ausschliesslich um die Legalität von THC. THC ist jedoch nur eines von mindestens 115 Cannabinoiden, die einzig in der

¹ <https://www.srf.ch/sendungen/puls/gesundheitswesen/cannabis-als-arznei-kaum-umstritten-kaum-genutzt>

Hanfpflanze (natürlich) vorkommen². Die Erforschung einiger dieser Cannabinoiden führte 1992 zur Entdeckung des körpereigenen Endocannabinoid-Systems, das bei vielen Körperfunktionen eine wichtige Rolle spielt und beispielsweise die Aktivierung von Neurotransmitter wie Dopamin beeinflusst.

Erst seit wenigen Jahren stehen die medizinischen Wirkungen der Cannabispflanze im Bewusstsein der Gesellschaft und Forschung, wobei zurzeit dem Cannabinoid Cannabidiol (CBD) eine besonders vielversprechende Bedeutung zukommt. Der Fall von Charlotte Figi, die bereits mit drei Monaten am Dravet-Syndrom (schwere frühkindliche myoklonische Epilepsie) litt, verhalf 2013 dem CBD zu weltweiter Bekanntheit. Mit fünf Jahren hatte Charlotte Figi rund 300 epileptische Anfälle pro Woche und die Ärzte sahen sich gezwungen, das Mädchen in ein künstliches Koma zu versetzen. Charlottes Familie fand sich damit nicht ab und forschte an alternativen Behandlungsmethoden, wobei sie schliesslich auf CBD stiessen. Nachdem die Eltern begannen, dem Mädchen CBD zu verabreichen, hörten die Anfälle auf und Charlotte konnte sich gesund entwickeln.³

CBD lässt sich jedoch nicht nur bei epileptischen Anfällen einsetzen. CBD und andere Cannabinoide werden bereits zur Behandlung einer Vielzahl medizinischer Beschwerden und Krankheiten verwendet (vgl. Abb. 2). Dabei treten lediglich leichte bis moderate Nebenwirkungen auf.⁴ Insgesamt steht die Forschung jedoch noch am Anfang, und das volle medizinische Potenzial der Cannabispflanze dürfte noch lange nicht ausgeschöpft sein.

Bis vor kurzem gab es an der Universität Bern im Departement Klinische Forschung eine Forschungsgruppe «Phytopharmakologie, Bioanalytik und Pharmakokinetik» um Prof. Dr. Rudolf Brenneisen, die u. a. die Wirkung der verschiedenen Cannabinoide untersuchte. 2014 wurde die Forschung in diesem Bereich wegen der Emeritierung des Gruppenleiters und aus Spargründen eingestellt. Seither wird an der Universität Bern noch am Endocannabinoid-System geforscht,⁵ es gibt jedoch keinen Forschungsschwerpunkt mehr für die klinische Anwendung von Cannabinoiden. Dies ist sehr zu bedauern, denn 2016 erhielt CBD auch in der Schweiz stark erhöhte Aufmerksamkeit, wie ein einfacher Vergleich des Suchinteresses nach CBD und THC auf Google Trends zeigt (vgl. Abb. 1). Innerhalb eines Jahres stieg auch die Zahl der CBD-Produzenten von 5 auf 498.⁶

Im Jahresbericht der Universität Bern von 2017 wird mehrmals betont, dass sich Politik, Hochschulen und Private gemeinsam für einen starken Medizinalstandort Bern einsetzen wollen. Aus unserer Sicht bietet die Förderung der medizinischen Cannabisforschung eine hervorragende Gelegenheit, den Medizinalstandort Bern zu stärken und die Universität Bern schweizweit und international in diesem Gebiet innovativ zu positionieren.

Wir sind daher der Überzeugung, dass trotz der angespannten kantonalen Finanzlage ein allfälliges finanzielles Engagement des Kantons hier angebracht sein könnte. Die Förderung der medizinischen Cannabisforschung entspricht einem weit verbreiteten Wunsch innerhalb der Bevölkerung, ganz besonders bei Bürgerinnen und Bürgern, für die eine Behandlung mit Cannabinoiden oftmals die letzte Hoffnung darstellt.

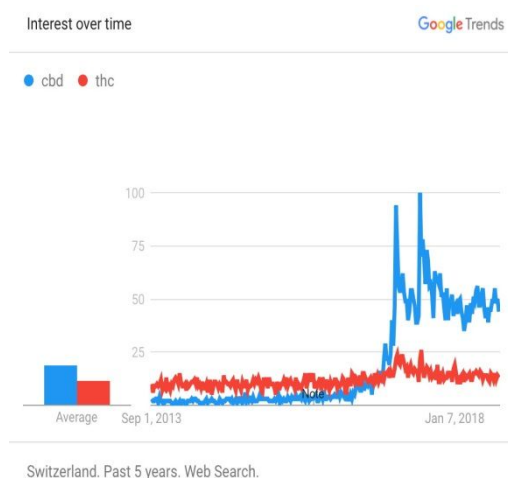
² <https://www.medcan.ch/de/medizin/39-cannabinoiden>

³ <https://edition.cnn.com/2013/08/07/health/charlotte-child-medical-marijuana/index.html>

⁴ <https://www.medcan.ch/de/medizin/40-nebenwirkungen>

⁵ http://gertschgroup.com/home/laboratory_homepage

⁶ <https://www.derbund.ch/bern/kanton/das-geschaefft-mit-dem-legalen-hanf-geraet-ins-stocken/story/23837255>

Abb. 1**Abb. 2**

CANNABINOIDE UND IHRE WIRKUNG

	THC	CBD	CBG	CBN	CBC	THCV	CBGA	CGCA	CBCA	THCA	CBDA
Lindert Schmerzen <i>Analgetikum</i>	●	●		●	●		●				
Unterdrückt den Appetit und hilft beim Abnehmen <i>Anorektisch</i>						●					
Tötet oder verlangsamt das Bakterienwachstum <i>Antibakteriell</i>		●	●						●		
Senkt den Blutzuckerspiegel <i>Antidiabetikum</i>		●									
Lindert Erbrechen und Übelkeit <i>Antiemetikum</i>	●	●									
Reduziert Anfälle und Krämpfe <i>Antiepileptikum</i>		●				●					
Behandelt Pilzinfektionen <i>Anti-Pilz</i>									●		
Entzündungshemmend <i>Antinflammatorisch</i>		●	●		●		●	●		●	●
Schlafenfördernd <i>Anti-Insomnie</i>				●							
Reduziert das Risiko einer Arterienblockade <i>Antischämisch</i>		●									
Hemmt das Zellwachstum in Tumoren und Krebszellen <i>Antiproliferativ</i>	●	●	●		●					●	●
Lindert Schuppenflechten <i>Anti-Psoriasis</i>		●									
Wird verwendet, um Psychose zu verwalten <i>Antipsychotisch</i>		●									
Unterdrückt Muskelkrämpfe <i>Krampflösend</i>	●	●		●						●	
Lindert Angst <i>Anxiolytisch</i>		●									
Regt den Appetit an <i>Appetit-Stimulanz</i>	●										
Fördert das Knochenwachstum <i>Knochen-Stimulanz</i>		●	●		●	●					
Moduliert die Funktion im Immunsystem <i>Immunsuppressiv</i>		●									
Reduziert Kontraktionen im Dünndarm <i>Intestinale Anti-Prokinetik</i>		●									
Schützt die Degeneration des Nervensystems <i>Neuroprotektiv</i>		●								●	

www.medcan.ch

Quelle: www.steepphill.com/

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages. Die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Die Schaffung, Veränderung, Aufhebung oder Besetzung von ordentlichen und ausserordentlichen Professuren fällt in die Zuständigkeit der Universitätsleitung in enger Zusammenarbeit mit den Fakultäten und dient gestützt auf Artikel 60 Absatz 1 der Verordnung vom 12. September 2012 über die Universität (UniV; BSG 436.111.1) der Erfüllung des Leistungsauftrags des Regierungsrates an die Universität.

Bereits heute beschäftigt sich die Universität Bern im Rahmen ihrer Forschungstätigkeit mit der Wirkung von Cannabis. Dies namentlich am Institut für Sozial- und Präventivmedizin (ISPM) und am Institut für Biochemie und Molekulare Medizin (IBMM). Am ISPM werden die gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen des Cannabiskonsums erforscht. Im Fokus des IBMM steht die Grundlagenforschung zu Cannabis, ohne die keine evidenzbasierte klinische Forschung möglich ist.

Nebst ihrer Arbeit in der Grundlagenforschung erforscht die Universität die klinische Wirkung von Cannabis. Hierzu bestehen Forschungszusammenarbeiten mit mehreren Universitätskliniken.

Die Forschung zu Cannabis gehört aber auch zum Themenbereich "Pharmazeutische Biologie" des neuen Pharmaziestudiengangs der von der Universität gegenwärtig aufgebaut wird um 2019 zu starten. Dies geschieht im Rahmen des Leistungsauftrags 2018-21 des Regierungsrates an die Universität, welcher den Wiederaufbau eines vollständigen Pharmaziestudiengangs vorsieht.

Der Regierungsrat anerkennt die Relevanz der Cannabisforschung. Indessen achtet er auf Zurückhaltung gegenüber Bestrebungen, der Universität bestimmte neue Fachbereiche oder Professuren vorzuschreiben. Die Schaffung neuer Professuren oder die Veränderung von Professuren erfolgt nach Massgabe der strategischen Vorgaben durch die Universitätsleitung in enger Zusammenarbeit mit den Fakultäten. Alle Strukturanpassungen müssen im Rahmen der verfügbaren Mittel und unter Berücksichtigung der Leistungsvereinbarungen zwischen der Universitätsleitung und den Fakultäten und deren Planung erfolgen (Art. 60 Abs. 2 UniV).

Ob und in welchem Umfang die Universität Bern eine Professur im Bereich der medizinischen Cannabisforschung einrichten wird, liegt deshalb primär in ihrem eigenen Kompetenzbereich. Im Rahmen ihres generellen Auftrags, ein möglichst gutes und breites Medizinstudium anzubieten, wird sie das Anliegen der Motion prüfen. Ein Ausbau der Forschung zu Cannabis war bis anhin zwar nicht vorgesehen, die Universität Bern ist aber bereit, im Rahmen der Entwicklung der Pharmazie einen solchen Ausbau und die Schaffung einer Professur oder einer anderen Forschungsstelle unter Berücksichtigung der nationalen und internationalen Forschungslandschaft dem Gebiet der Cannabisforschung vertieft abzuklären.

Dabei wird selbstverständlich auch die Frage der dazu notwendigen Mittel einbezogen werden. Die Gewährung des Staatsbeitrages des Kantons an die Universität Bern erfolgt in Bezug auf den gesamten Leistungsauftrag und nicht für bestimmte einzelne Professuren. Aufgrund der aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen des Kantons und vor dem Hintergrund der erheblichen, für den laufenden Ausbau der Medizin und der Pharmazie an der Universität bereits gebundenen Mittel, erachtet der Regierungsrat eine unmittelbare Heraufsetzung des Staatsbeitrags zur spezifischen Förderung der Cannabisforschung als nicht realistisch und systemfremd. Die Universität

Bern müsste daher den entsprechenden Ausbau auf diesem Gebiet durch eine Umverteilung jener Mittel vollziehen, mit denen sie gestützt auf die Finanzplanung rechnen darf. In einem strukturierten Verfahren weist die Universität den Fakultäten und Instituten die Personal- und Betriebsmittel jeweils nach ihrem tatsächlichen Bedarf zu. Aufgrund ihrer Grösse und Bedeutung und weil Humanmedizin zu den kostenintensivsten Disziplinen der universitären Lehre und Forschung gehört, erhält die Medizinische Fakultät im Quervergleich aller Fakultäten überdurchschnittlich hohe Personal- und Betriebsmittel. Eine zusätzliche Förderung der Cannabisforschung durch Umlagerung von Ressourcen aus anderen Fakultäten dürfte daher problematisch sein.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass der Regierungsrat es grundsätzlich für nicht zielführend hält, im Leistungsauftrag an die Universität detaillierte Vorgaben bis auf die Ebene einzelner Fachgebiete innerhalb von wissenschaftlichen Disziplinen zu machen. Der Regierungsrat sieht deshalb nicht vor, den aktuellen Leistungsauftrag der Universität mit einer detaillierten Vorgabe zur Cannabisforschung zu ergänzen. Es gehört jedoch zum ständigen Auftrag der Universität, im Zuge von Neubesetzungen von Professuren oder bei Strukturanpassungen laufend zu prüfen, ob die Stärkung oder der Ausbau bestimmter Fachgebiete angezeigt ist. Im Hinblick auf die laufende Stärkung des Medizinstudiums und den Wiederaufbau des Pharmaziestudiums ist der Regierungsrat daher bereit, die Universität im Rahmen des Hochschulcontrollings zu bitten, einen Ausbau der Cannabisforschung zu prüfen und zu klären, ob die Schaffung einer entsprechenden Professur sinnvoll ist.

Antrag: Annahme der Motion

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 263-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.723

Eingereicht am: 26.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP) (Sprecher/in)
Baumann-Berger (Münsingen, EDU)
Brönnimann (Mittelhäusern, glp)
Bachmann (Nidau, SP)
Zryd (Magglingen, SP)

Weitere Unterschriften: 24

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 356/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Sportförderung beginnt in der Schule mit gut ausgebildeten Lehrkräften

Der Regierungsrat wird beauftragt zu veranlassen, dass alle zukünftigen Lehrpersonen der Vorschulstufe (Kindergarten) und der Primarstufe (bis zum 6. Schuljahr) des Kantons Bern im Schulfach Bewegung/Sport gründlich ausgebildet werden, so dass ein Abwählen dieses wichtigen Fachbereichs nicht mehr möglich ist.

Begründung:

Diese Forderung steht im Einklang mit Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport: «An öffentlichen und privaten Schulen der Volksschulstufe und der Sekundarstufe II ist der Unterricht in Sport als Teil der Gesamterziehung obligatorisch.»

Von Medizinern, Erziehungswissenschaftlern und Pädagogen wird «Sport als die Medizin des 21. Jahrhunderts» bezeichnet. Bewegung und Sport leisten einen grossen Beitrag zum psychischen, physischen und sozialen Wohlbefinden von Kindern und Erwachsenen (Ottawa Charta). Damit aber die Schulkinder einen vielseitigen Sportunterricht erhalten, der sie motiviert, ein Leben lang Sport zu treiben, braucht es gut ausgebildete Lehrkräfte. Diese sollen den Sportunterricht so gestalten, dass nicht primär die Leistungen der Kinder miteinander verglichen werden,

sondern dass das Erlangen eines positiven Körpergefühls und Freude am Erreichen von kleinen, persönlichen Zielen im Vordergrund steht.

Diese Erkenntnis ist nun in unserer Bevölkerung und nach der Diskussion über die Sportstrategie auch in der Politik angekommen. So wird in der kürzlich verabschiedeten Sportstrategie festgehalten: «Erstes Ziel im Bereich «Bildung und Sport» ist die Sicherstellung eines qualitativ guten Sportunterrichts. Voraussetzungen dafür sind eine ausreichende Stundendotation, stufenspezifische Lehrpläne, zeitgemässe Lehrmittel sowie gut ausgebildete und motivierte Lehrpersonen» (Sportstrategie Seite 19). Weiter steht: «Studierende am Institut Vorschul- und Primarstufe der Pädagogischen Hochschule Bern können heute im Studienschwerpunkt Mittelstufe das Fach Bewegung/Sport abwählen. Rund 30 % der angehenden Lehrpersonen wählen dieses Fach effektiv ab. Insgesamt werden im Kanton Bern 35 % der Sportlektionen auf Primarschulstufe durch nicht sportspezifisch ausgebildete Lehrpersonen unterrichtet» (Sportstrategie Seite 20). Die berufsbegleitenden Weiterbildungskurse können aber das Defizit der Lehrpersonen nicht beheben.

Deshalb verlangt die Motion, dass alle Sportunterricht erteilenden Lehrkräfte auf dieser für die Entwicklung des Kindes so wichtigen Stufe eine fundierte Ausbildung erhalten sollen. Eine Abwahl des Fachs Bewegung/Sport soll nicht mehr möglich sein.

An der Lehrer/-innenausbildung der NMS darf das Fach Bewegung/Sport übrigens nicht abgewählt werden. An dieser privaten PH sind die Zeichen der Zeit erkannt worden.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion) gemäss Artikel 63 Absatz 3 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21), da der Leistungsauftrag an die Pädagogische Hochschule Bern (PH Bern) in die Kompetenz des Regierungsrats fällt. Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Regierungsrat stimmt dem Grundanliegen der Motion zu. Für eine umfassende Bildung der 4- bis 12-jährigen Kinder kommt dem Fach Bewegung und Sport eine grosse Bedeutung zu. Es ist deshalb wichtig, dass es von Lehrpersonen unterrichtet wird, die dafür ausgebildet sind.

Der heutige Studiengang Vorschulstufe und Primarstufe am Institut Vorschulstufe und Primarstufe (IVP) der PH Bern wurde in Absprache mit der Erziehungsdirektion so konzipiert, dass er den Studierenden die Möglichkeit bietet, innerhalb des Studiums, welches sich nach dem Lehrplan 21 für die Primarstufe ausrichtet, stufenbezogene Schwerpunkte zu setzen.

Die Studierenden entscheiden sich für den Studienschwerpunkt "Vorschulstufe und 1. und 2. Schuljahr der Primarstufe" (VUS) oder für den Studienschwerpunkt "3. bis 6. Schuljahr der Primarstufe" (MST). Im Studienschwerpunkt MST sind die Fachbereiche Deutsch, Französisch, Mathematik, Medien und Informatik sowie Natur–Mensch–Gesellschaft obligatorisch zu belegen. Den Wahlpflichtbereich bilden die fünf Fachbereiche Bewegung und Sport, Bildnerisches Gestalten, Englisch, Musik sowie Textiles und Technisches Gestalten. Aus diesem Bereich sind drei weitere Fachbereiche zu belegen. Demgegenüber ist es im Studienschwerpunkt VUS nicht mög-

lich, Fachbereiche abzuwählen (Ausnahme: Englisch), da ganzheitlicher Unterricht in der Stufe Kindergarten bis 2. Klasse äusserst wichtig ist.

Inhaberinnen und Inhaber eines Lehrdiploms für die Vorschulstufe und Primarstufe, die im Studium den Fachbereich Bewegung und Sport ausgewählt haben, sind im Kanton Bern trotzdem berechtigt, das ausgewählte Fach zu unterrichten. Dies insbesondere aus schulorganisatorischen Gründen. Dasselbe gilt auch für alle anderen Wahlpflichtfächer im Studienschwerpunkt MST. Es obliegt den Schulleitungen, die Lehrpersonen gemäss ihren Kompetenzen einzusetzen und somit die fachliche und pädagogische Qualität an ihrer Schule sicherzustellen. Verfügt eine Lehrperson über zu wenig Fachkompetenz in einem bestimmten Fachbereich, kann die Schulleitung eine entsprechende Zusatzausbildung oder Weiterbildung anordnen. Deshalb hat die PH Bern in Absprache mit der Erziehungsdirektion bereits seit mehreren Jahren sogenannte Erweiterungsstudien eingerichtet: Wer seine Unterrichtsbefähigung erweitern möchte, kann am IVP der PH Bern bereits während bzw. nach Abschluss des Bachelorstudiums berufsbegleitend ein Erweiterungsdiplom im Umfang von 8 ECTS-Punkten im gewünschten Fach erlangen. Zudem bietet das Institut für Weiterbildung (IWB) der PH Bern ein umfangreiches Weiterbildungsangebot an, um die Unterrichtsqualität in sämtlichen, so auch in denjenigen Fachbereichen, die in der Grundausbildung ausgewählt werden konnten, aufrecht zu erhalten.

Um einen qualitativ hochstehenden und zeitgemässen Studiengang anbieten zu können, ist die fächerbezogene Fokussierung im Studienschwerpunkt MST nötig. Denn trotz tendenziell gewachsener Ansprüche an die Schule und an die Lehrpersonen dauert das Studium zur Lehrperson für die Vorschulstufe und Primarstufe unverändert drei Jahre. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat 2018 ihren Willen bekräftigt, für die Vorschulstufe und Primarstufe am berufsbefähigenden Bachelor-Abschluss festzuhalten. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Fokussierung und Schwerpunktsetzung zur Gewährleistung der notwendigen Qualität dieser Ausbildung beiträgt. Die Unterschiede zwischen dem Studiengang Vorschulstufe und Primarstufe der PH Bern und demjenigen am angegliederten privaten IVP NMS, welche insbesondere im Bereich dieser Schwerpunktsetzung liegen, sind aus Sicht des Kantons erwünscht. Die unterschiedliche Handhabung gewisser Ausbildungsaspekte bei den beiden Institutionen macht den Hochschulplatz Bern für eine grössere Gruppe von Studierenden und somit zukünftigen Lehrpersonen attraktiv. Die Finanzierung zweier vollständig identischer Studiengänge brächte diesen Mehrwert nicht.

Sollte der Fachbereich Bewegung und Sport obligatorisch am IVP der PH Bern belegt werden, müssten die dafür nötigen Lernleistungen in anderen Studienbereichen eingespart werden. Dies würde besonders den Wahlpflichtbereich schwächen, der wegen der Möglichkeit zur individuellen, fachlichen Profilbildung wichtig ist. Zudem würde das Studium für Personen unattraktiver, deren Begabung weniger in Sport und Bewegung und mehr in anderen Wahlpflichtbereichen wie etwa dem musisch-gestalterischen Fachbereich liegt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Knappheit an Lehrpersonen wäre eine Massnahme, die den Kreis der potenziellen Studierenden verkleinert, aus Sicht des Regierungsrates nicht angezeigt.

Schliesslich zeigt ein Vergleich mit den anderen pädagogischen Hochschulen der Schweiz, dass das IVP der PH Bern in Bezug auf die Breite der Unterrichtsbefähigung – gerade in Anbetracht des in der Deutschschweiz einzigartigen, integralen Lehrdiploms – gut positioniert ist.¹ Etliche andere pädagogische Hochschulen (ausnahmslos diejenigen der Deutschschweiz) bieten im Bereich der Vorschulstufe und Primarstufe Ausbildungen für Teilstufen an (z. B. Kindergarten, 1.–2. Klasse oder 3.–6. Klasse Primarstufe). Dies wäre für den Kanton Bern aufgrund seiner ge-

¹ vgl. S. 4 https://edudoc.ch/record/126266/files/education_12017_d.pdf

ografischen und demografischen Struktur nicht zweckdienlich. Gerade an ländlichen Schulen ist es für die Anstellungsbehörden aus schulorganisatorischen Gründen von Vorteil, eine Lehrperson anstellen zu können, die über eine Unterrichtsberechtigung über alle Klassen (Kindergarten bis 6. Klasse) und alle Fächer verfügt. Wie oben erwähnt, geht der Regierungsrat aber selbstverständlich davon aus, dass die Anstellungsbehörden bzw. die Schulleitungen fehlende Befähigungen erkennen und in solchen Fällen entsprechende Zusatzausbildungen oder Weiterbildungen anordnen.

Um die Anzahl der im Fachbereich Bewegung und Sport ausgebildeten Lehrpersonen an der Volksschule weiter zu erhöhen, hat der Regierungsrat im Rahmen der Strategie "Sport Kanton Bern" denn auch die Massnahme definiert, dass der Kanton Bern die Studiengebühren für Facherweiterungsstudien für diesen Fachbereich übernimmt. Die aktuellen Daten der PH Bern belegen im Übrigen, dass der Fachbereich Bewegung und Sport von den zurzeit im MST-Profil Studierenden am seltensten ausgewählt wird: Von aktuell insgesamt 490 MST-Studierenden belegen 363 jenen Fachbereich, während beispielsweise der am häufigsten ausgewählte Fachbereich Englisch von 239 der MST-Studierenden belegt wird. Daraus lässt sich schliessen, dass bei den künftigen Lehrpersonen durchaus ein hohes Bewusstsein für Bewegung und Sport vorhanden ist und eine deutliche Mehrheit dieses Fach auch gerne unterrichten will.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die oben genannten, bereits ergriffenen Massnahmen genügen. Er lehnt deshalb eine weitergehende Regelung ab.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 257-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.713

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)
Schmidhauser (Interlaken, FDP)
Stähli (Gasel, BDP)
Grimm (Burgdorf, glp)
Baumann-Berger (Münsingen, EDU)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 403/2019 vom 01. Mai 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Punkt 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Punkt 2: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Punkt 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Punkt 4: Ablehnung



Für nachhaltigere, günstigere und ökologischere Lehrmittel an der Volksschule

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. Lehrmittel auszuwählen, die wieder mehr Mehrwegbücher und dafür weniger unökologische Wegwerfdossiers enthalten
2. Lehrmittel auszuwählen, deren digitaler Teil über das Internet genutzt werden kann und nicht mehr als teure CDs beschafft werden muss
3. den Spielraum der Schulen bei der Auswahl von Lehrmitteln namentlich bei den Fremdsprachen und der Mathematik zu erhöhen, indem zusätzliche Lehrmittel auf dem Lehrmittelverzeichnis des Kantons als empfohlen aufgeführt und die Obligatorien möglichst abgeschafft werden
4. die Beteiligung des Kantons Bern an der Schulverlag plus AG zu verkaufen

Begründung:

Viele der neuen Lehrmittel, welche die Erziehungsdirektion im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Lehrplans 21 ausgewählt hat und welche die Gemeinden als Träger der Volksschule gezwungenermassen anschaffen müssen, sind in der Anschaffung teurer als ihre Vorgänger. Die Gemeinden wurden somit gezwungen, ihre Budgets für diese Lehrmittel deutlich zu erhöhen. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- a) Viele der neuen Lehrmittel bestehen ausschliesslich oder vorwiegend aus Einwegmaterial, das jährlich neu beschafft werden muss. Dies im Gegensatz zur früheren Generation von Lehrmitteln, die immer zumindest teilweise von mehreren Generationen verwendet werden konnten und bei denen die Schülerinnen und Schüler in separaten Heften oder Blättern arbeiten konnten. Das ist nicht nur teuer, sondern auch unökologisch, weil tonnenweise Material jedes Jahr weggeworfen werden muss.
- b) Ins gleiche Kapitel gehören die veralteten, teuren und unökologischen Compact Discs (CDs), die bei den meisten Lehrmitteln dazugehören. Hier bieten sich Alternativen mit einem Online-Zugriff übers Internet geradezu an.
- c) In den Fremdsprachen und in der Mathematik sind die auf dem Lehrmittelverzeichnis des Kantons aufgeführten Lehrmittel praktisch alle obligatorisch und unterrichtsleitend.
- d) Die einseitige Abhängigkeit des Kantons Bern von der Schulverlag plus AG, an der der Kanton eine Beteiligung hält, zwingt die Gemeinden mit ihren Vorgaben, bei diesem Verlag möglichst viele Lehrmittel zu beschaffen.
- e) Dadurch existiert wenig Konkurrenz bei der Beschaffung von Lehrmitteln. Um hier unabhängig zu werden, muss wohl oder übel die Beteiligung an der Schulverlag plus AG veräussert werden.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich in Bezug auf die Punkte 1 bis 3 um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen recht grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Die Motionärinnen und Motionäre fordern den Regierungsrat dazu auf, verschiedene Massnahmen zu ergreifen, um die Kosten der Gemeinden für Lehrmittel zu senken.

Im Kanton Bern sind nur sehr wenige Lehrmittel als obligatorisch definiert (Mathematik und Fremdsprachen). Mit diesem System wurden bisher gute Erfahrungen gemacht.

Das Vorgeben von obligatorischen Lehrmitteln bewährt sich seit vielen Jahren. Sie sind in einem hohem Masse aufeinander abgestimmt. Mit ihnen werden die Übergänge von der Primarstufe auf die Sekundarstufe I und von der Sekundarstufe I auf die Sekundarstufe II sichergestellt.

Der Kanton Bern steht mit der hohen Verbindlichkeit der Lehrmittel für Französisch und Englisch auf der Volksschule keineswegs isoliert da: Gemäss des letzten Berichtes «Sprachregionale Lehrmittelkoordination» der ilz (2016)¹ kennen alle Kantone für den Fremdsprachenunterricht Französisch und allenfalls Englisch ein Lehrmittelobligatorium. Auch im Fach Mathematik sind

¹ <https://www.ilz.ch/cms/index.php/component/jdownloads/send/9-fachberichte/217-160802-sprachregionale-lehrmittelkoordination-v2>

die Lehrmittel beim grössten Teil der deutsch- und mehrsprachigen Kantone obligatorisch vorgeschrieben.

Für Französisch als erste Fremdsprache (Einführung ab der 3. Klasse) gibt es bislang keine alternativen Lehrmittel, die auf den Passepartout-Lehrplan abgestimmt sind. Für das Fach Englisch ist kein anderes Lehrmittel vorhanden oder in Planung, welches sich auf den neuen Lehrplan stützt und Englisch als zweite Fremdsprache aufbauend auf Französisch einführt.

Auf dem Lehrmittelmarkt liegen in der Tat viele weitere Lehrmittel vor. Diese wurden jedoch mehrheitlich in Deutschland entwickelt und sind nicht passend für die Berner Schulen. Sie richten sich nach deutschen Lehrplänen. Der Lehrplan 21 kann mit ihnen nicht integral umgesetzt werden.

Der Regierungsrat nimmt zu den einzelnen Punkten wie folgt Stellung:

Punkt 1:

Die Auswahl der obligatorischen und empfohlenen Lehrmittel gemäss Lehrmittelverzeichnis² wird hauptsächlich anhand pädagogischer Kriterien bzw. aufgrund des qualitativ guten Inhalts getroffen (s. «Zehn Merkmale guter Lehrmittel», ilz.fokus³).

Ökologische und ökonomische Gesichtspunkte werden ebenso beachtet. Einweglehrmittel sind in der Regel Arbeitshefte bzw. -bücher. Mit ihnen haben die Schülerinnen und Schüler ein Arbeitsinstrument, in dem sie ihre individuelle Arbeit dokumentieren können. Selber schreiben und dokumentieren sind wichtige Bestandteile des Lernprozesses. Die Verlage sind bestrebt, bei grösseren Lehrmitteln stets auch Mehrweg-Bestandteile, beispielsweise in Form von Themenbüchern, anzubieten. Die «Wegwerfdossiers» sind nicht per se unökologisch, da bei deren Wegfall andere Arbeitsmittel (z.B. auf Laserdrucker ausgedruckte Arbeitspapiere, Schreibhefte etc.) an ihre Stelle treten. Gemessen an den reinen Herstellungskosten von beschreibbaren Arbeitsheften sind Kopien, die vor Ort erstellt werden, keinesfalls kostengünstiger. Letztlich sind die Verlage unabhängige Unternehmen, die die Lehrmittel gemäss dem Bedarf am Markt konzipieren.

Im Fach Mathematik bestehen die obligatorischen Lehrmittel aus mehrfach verwendbaren Schulbüchern für Schülerinnen und Schüler bzw. Begleitbänden für Lehrpersonen sowie aus einfach verwendbaren Arbeitsheften für die Schülerinnen und Schüler.

Im Fach Französisch sind die obligatorischen Lehrmittel für die Schülerinnen und Schüler Einweglehrmittel. Die Materialien sind Lern- und Arbeitshefte mit den oben erwähnten Vorteilen. Arbeitshefte und weitere Schulmaterialien erübrigen sich. Der Verlag kann dank dem Einwegkonzept schnell und einfach Verbesserungen, Ergänzungen und Aktualisierungen vornehmen, wie das aktuell für die 5. und 6. Klasse geschieht. Dadurch werden die Inhalte und die Gestaltung der Lehrmittel immer auf einem aktuellen und zeitgemässen Stand sein.

2

https://www.faechnet21.erz.be.ch/faechnet21_ erz/de/index/navi/index/allgemeines/lehrmittelverzeichnis.assetref/dam/documents/ERZ/faechnet/de/faechnet21_allgemeines_lehrmittelverzeichnis_aktuell_d.pdf

³ [zehn Merkmale guter Lehrmittel, ilz.fokus](#)

Punkt 2:

Der Regierungsrat teilt die Meinung der Motionärinnen und Motionäre, wonach CD's ein Auslaufmodell sind.

Es ist deshalb auch geplant, dass die Lehrmittelverlage künftig auf die Beilage von CD-ROMs und Audio-CDs verzichten. Online-Plattformen bieten verschiedene Vorteile wie einfachere Aktualisierung, besseren Schutz vor unberechtigter Kopie/Nutzung, etc. Zudem ist den Verlagen bewusst, dass CD-ROMs von Tablets und modernen Laptops nur noch über externe Geräte gelesen werden können.

In der Übergangsphase sind aktuell noch folgenden obligatorischen Lehrmitteln für Schülerinnen und Schüler CDs beigelegt:

- New World (Activity Book: CD-ROM → entfiel ab Januar 2019; Student's Pack: Audio-CD)

Folgenden obligatorischen Lehrmitteln für Lehrpersonen sind CDs beigelegt:

- Schweizer Zahlenbuch (Begleitband: CD-ROM → wird mit der Überarbeitung per Schuljahr 2023/24 durch Lizenzen ersetzt)
- New World (Teacher's Pack: CD-ROM und Audio-CD)

Momentan erfolgt eine Entwicklung von Lehrmitteln der Stufe 2 (herkömmliche Lehrmittel mit digitalen Zusätzen und/oder digitaler Ausgabe) hin zur Stufe 4 (digital-vernetzt konzipierte und umgesetzte Lehr- und Lernumgebung), diese wird aber noch eine Weile dauern (s. Bericht der Interkantonalen Lehrmittelzentrale ilz «LEHRMITTEL IN EINER DIGITALEN WELT»⁴, Seite 37). Das Anliegen ist erkannt und die Entwicklung geht in die von den Motionärinnen und Motionären geforderte Richtung.

Punkt 3:

Die totale Abschaffung des Lehrmittelobligatoriums ist aus Qualitätsgründen nicht zu empfehlen. Sie würde der Harmonisierung der Schulen und des Unterrichts in der Schweiz zuwider laufen. So wird heute beispielsweise in allen Kantonen der Deutschschweiz entweder das Schweizer Zahlenbuch (bzw. MATHWELT) und das mathbuch oder die Lehrmittelreihe Mathematik des Lehrmittelverlags des Kantons Zürich verwendet. Leidtragende bei einer gänzlich freien Wahl der Lehrmittel wären die Kinder, welche schon nur bei einem Umzug über die Gemeindegrenze hinaus allenfalls auf ein anderes Lehrmittel umsteigen müssten.

In der Grund- und Weiterbildung für Lehrpersonen werden die obligatorischen Lehrmittel berücksichtigt, und die Kursinhalte werden dementsprechend konzipiert. Die Qualität der Grund- und Weiterbildung würde vermutlich sinken, wenn kein Lehrmittelobligatorium bestünde und viele verschiedene Lehrmittel eingeführt werden müssten.

Bei den von der Erziehungsdirektion empfohlenen Lehrmitteln ist die Vielfalt gross. Neue Entwicklungen werden verfolgt, und die Aufnahme in das Lehrmittelverzeichnis wird regelmässig überprüft. Die Schulen sind in der Wahl der nicht obligatorischen Lehrmittel frei.

Weitere alternativ-obligatorische Lehrmittel sind mit zusätzlichen Kosten verbunden, da neues Material angeschafft werden muss und die Lehrpersonen gezwungen sind, sich zusätzlich mit

⁴ <https://www.ilz.ch/cms/index.php/verzeichnisse/archiv/send/9-fachberichte/252-lehrmittel-in-einer-digitalen-welt>

der Wahl von Lehrmitteln vertieft auseinanderzusetzen und sich abzusprechen, wenn zumindest innerhalb einer Gemeinde das gleiche Lehrmittel verwendet werden sollte.

In der Begründung (d) ist die Rede von einer «einseitigen Abhängigkeit des Kantons Bern von der Schulverlag plus AG». Wenn sich diese Aussage auf die Fremdsprachenlehrmittel bezieht, hat das nichts mit den Besitzverhältnissen zu tun, sondern ist der Tatsache geschuldet, dass es auf dem Markt keine geeigneten Lehrmittel gab. Die Passepartout-Kantone (BE, BL, BS, FR, SO, VS) schrieben die Französisch- und Englisch-Lehrmittel aus und suchten einen Verlag, der bereit war, das geforderte Lehrmittel auf eigenes Risiko und mit eigenen Mitteln zu finanzieren. Dabei hat sich im Französisch die Schulverlag plus AG mit einem Konzept gegen Mitbewerber durchgesetzt, das die Passepartout-Kantone überzeugt hat und die Rahmenbedingungen (z.B. Kosten pro Schülerin bzw. Schüler und Jahr) erfüllte. Im Englisch erhielt der Klett und Balmer Verlag den Zuschlag.

Punkt 4:

Wie erwähnt, existiert keine Abhängigkeit von der Schulverlag plus AG. Bei der Auswahl der Lehrmittel durch den Kanton spielt die Qualität und die Kompatibilität mit dem Lehrplan eine Rolle, nicht jedoch, welcher Verlag hinter einem Lehrmittel steht.

Durch seine Beteiligung an der Schulverlag plus AG kann der Kanton Bern im Gegenteil seine Bedürfnisse – wie beispielsweise die flächendeckende Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lehrmitteln – einbringen und die Qualität sicherstellen. Mit der Eigentümerstrategie gewährleistet er, dass Lehrmittel entwickelt werden, die mit dem Lehrplan 21 kompatibel sind. So hat die Schulverlag plus AG im Fachbereich Natur, Mensch, Gesellschaft (NMG) viele Lehrmittel entwickelt. Müsste auf diese verzichtet und auf Lehrmittel deutscher Verlage zurückgegriffen werden, ist davon auszugehen, dass die Lehrmittel nicht den schweizerischen Bedürfnissen (z.B. Politik, Geschichte, Geografie, WAH) angepasst werden würden.

Im Fach Italienisch ist man beispielsweise seit geraumer Zeit daran, auch interkantonale Lösungen für ein Lehrwerk zu finden, das den Lehrplan 21 umsetzt. Bisher hat sich, ausser der Schulverlag plus AG, kein Verlag für die Herstellung eines neuen Italienischlehrmittels bereit erklärt.

Aus den obgenannten Gründen lehnt der Regierungsrat den Verkauf der Beteiligung an der Schulverlag plus AG derzeit ab. Die Eigentümer überprüfen aber aufgrund des Marktumfelds und der allgemeinen Konsolidierung im Verlagswesen die Beteiligungsstruktur in regelmässigen Abständen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 281-2018
Vorstossart: Postulat
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.741

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Bütikofer (Lyss, SP) (Sprecher/in)
Grogg-Meyer (Bützberg, EVP)
Linder (Bern, Grüne)
Brönnimann (Mittelhäusern, glp)
Wildhaber (Rubigen, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 470/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Förderung der Schulsozialarbeit im Kanton Bern

Dem Regierungsrat wird folgender Prüfungsauftrag erteilt:

1. Artikel 19 der Volksschulverordnung ist wie folgt anzupassen: Der vom Kanton vergütete prozentuale Anteil an die Lohnkosten der Schulsozialarbeit ist innerhalb der gesetzlichen Möglichkeiten zu erhöhen.
2. Das Angebot an Schulsozialarbeit im Kanton Bern ist mit geeigneten Mitteln zu erhöhen.

Begründung:

Die Schulsozialarbeit (SSA) leistet einen wichtigen Beitrag zur Entlastung von Schülerinnen und Schülern, ihren Eltern, Lehrpersonen und Schulleitungen. Schwierige Situationen in Klassenverbänden, persönliche Probleme von Schülerinnen und Schülern, Gewalt, Mobbing und Drogenmissbrauch können so entschärft bzw. präventiv bekämpft werden. Neben den unmittelbar positiven Folgen für die betroffenen Schülerinnen und Schüler sind auch die Konsequenzen für den Kanton begrüssenswert: Durch die Entlastung, die Schulleitungen und Lehrpersonen erhalten, können Burn-outs und damit kostenintensive Stellvertretungslösungen vermieden werden. Auch bei der Neuanstellung von Lehrpersonen kann die SSA ein wichtiger Faktor für die Stellenwahl sein.

Hier steht der Kanton Bern auch in Konkurrenz zu anderen Kantonen. Da etliche Gemeinden Schwierigkeiten hatten, offene Stellen zu besetzen, besteht hier offensichtlich Handlungsbedarf. Die Löhne der Lehrpersonen sind aktuell im Vergleich zu den umliegenden Kantonen tiefer angesetzt, und der Grosse Rat hat in der Novembersession 2018 darauf verzichtet, daran etwas zu ändern. Deshalb muss der Kanton Bern bei den Rahmenbedingungen attraktiv bleiben. Dazu gehört u. a. die Förderung der SSA. Weiter sind auch die langfristigen Folgen positiv zu werten. Wenn nämlich Probleme der Schülerinnen und Schüler frühzeitig erkannt und behandelt werden können, lassen sich damit langfristig negative Auswirkungen vermeiden, und damit können wiederum die Kosten für den Kanton gesenkt werden.

Der Kanton Bern hat also ein Interesse daran, dass die SSA genutzt wird. Dies ist aktuell nur in 105 von 351 Gemeinden der Fall (Medienmitteilung des Regierungsrates vom 6. September 2018), 55 Prozent der Berner Schülerinnen und Schüler profitieren im Moment von diesem Angebot (Zahlen BeSSA). Um den Anreiz für die Einführung von SSA zu erhöhen und um den Nutzen, den der Kanton aus der SSA zieht, entsprechend abzugelten, ist der Kantonsbeitrag innerhalb des gesetzlich gesetzten Rahmens zu erhöhen. Laut Artikel 20a des Volksschulgesetzes kann der Kanton den Gemeinden Leistungen der SSA mit 30 Prozent abgelden. Momentan beschränkt sich das Engagement des Kantons auf 10 Prozent. Eine Erhöhung würde dafür sorgen, dass die SSA für mehr Gemeinden bezahlbar wird und dass der Anteil Schülerinnen und Schüler, die davon profitieren könnten, erhöht wird.

Falls der Regierungsrat neben der Erhöhung der kantonalen Beiträge andere Möglichkeiten sieht, das Angebot an SSA zu fördern, so bitten wir darum, diese ebenfalls in Betracht zu ziehen.

Antwort des Regierungsrates

Anfang 2019 verfügen 129 Gemeinden im Kanton Bern über ein Angebot an Schulsozialarbeit. Da jedoch fast alle grossen Gemeinden und mittlerweile auch viele kleine und mittlere Gemeinden eigenständig oder in einem Verband Schulsozialarbeit anbieten, haben rund 67 % aller Schülerinnen und Schüler Zugang. Die zunehmende Verbreitung der Schulsozialarbeit zeigt, dass die Gemeinden den Beitrag der Schulsozialarbeit für eine gelingende Schule erkennen und deshalb ein solches Angebot einführen. Die Schulsozialarbeit erreicht damit bereits heute einen grossen Teil aller Kinder und Jugendlichen des Kantons Bern.

Zu Ziffer 1:

Der Regierungsrat anerkennt, dass die Schulsozialarbeit einen wichtigen Beitrag zur Entlastung von Lehrpersonen, Schulleitung und Familien leistet. Er begrüsst es deshalb, dass in den letzten Jahren zahlreiche Gemeinden die Schulsozialarbeit eingeführt oder ausgebaut haben.

Der Kanton finanziert zur Unterstützung der Gemeinden maximal 10 % der effektiven Lohnkosten für die Schulsozialarbeit¹; 2017/18 waren dies rund CHF 860'000. Dieser Betrag wird auf das Schuljahr 2019/20 voraussichtlich auf CHF 1 Mio. ansteigen, da weitere Gemeinden Schulsozialarbeit einführen. Erhöht der Kanton, wie im Postulat gefordert, den Anteil an den effektiven Lohnkosten auf beispielsweise 30 %², so verdreifacht sich der Kantonsbeitrag auf mindestens

¹ Art. 19 der Volksschulverordnung vom 10. Januar 2013 (VSV; BSG 432.211.1). Der Beitrag des Kantons beträgt CHF 16 pro Schülerin oder Schüler mit Zugang zur Schulsozialarbeit und maximal 10 % der effektiven Lohnkosten.

² Maximaler Spielraum nach Art. 20a des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)

CHF 3 Mio. Dadurch würden für den Kanton Mehrkosten von mindestens CHF 2 Mio. pro Jahr entstehen. Angesichts der finanziellen Situation des Kantons Bern lehnt der Regierungsrat Ziffer 1 ab.

Zu Ziffer 2:

Die Schulsozialarbeit leistet, wie auch im Postulat erwähnt, einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der Schülerinnen und Schüler sowie zur Entlastung von Lehrpersonen und Schulleitungen. Grundsätzlich sind jedoch die Gemeinden dafür verantwortlich, Schulsozialarbeit einzurichten und dieses Angebot auch zu fördern. Wie einführend beschrieben, haben die Gemeinden das Angebot an Schulsozialarbeit in den letzten Jahren stetig ausgebaut. Der Kanton unterstützt sie dabei mit einem Leitfaden. Aus diesem Grund lehnt es der Regierungsrat ab, weitere Mittel in die Erhöhung des Angebots zu investieren und den Ausbau der Schulsozialarbeit aktiv zu fördern.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 038-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.56

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Ammann (Bern, AL) (Sprecher/in)
Bauer (Wabern, SP)

Weitere Unterschriften: 5

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 500/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Pilotversuch mit B&T-Werfer GL06 sofort stoppen

Der Regierungsrat wird wie beauftragt, den Pilotversuch der Kantonspolizei mit den GL06-Werfern im Rahmen von grösseren Personenansammlungen (wie Kundgebungen und Sportanlässen) sofort zu stoppen.

Begründung:

Die GL06-Werfer haben nicht nur im Rahmen der Polizeieinsätze auf der Schützenmatte vom 1. und 2. September 2018, sondern insbesondere auch bei den Protesten der «Gilets jaunes» zu erheblichen, teils lebenslang bleibenden Verletzungen bei Personen der Zivilbevölkerung geführt. Dass sämtliche mit Geschossen verletzte Personen eine «Gefahr für die öffentliche Sicherheit» darstellen, konnte bisher von den verantwortlichen Polizeien nicht nachgewiesen werden.

Bezüglich der Verletzten in Frankreich versucht sich die Herstellerfirma B&T aus der Verantwortung zu ziehen, indem sie argumentiert, dass nicht die richtigen Geschosse verwendet würden. Dass aber auch die herstellereigenen Geschosse zu massiven Verletzungen führen können, ist einem Gutachten aus dem Jahr 2008 von der Universität Bern zu entnehmen:

Das Gutachten zu den Werfern GL06 von der Firma B&T, das auch das Verletzungspotential der Patrone untersucht, hält gemäss «Der Bund» (31. Januar 2019) fest, dass auf bis zu 30 Meter

Distanz Leberrisse, Brustbeinbrüche und Frakturen des Gesichtsschädels nicht ausgeschlossen werden können. Leberrisse sind lebensgefährlich. Das Gutachten hält weiter fest, dass noch auf 60 Meter Entfernung Rippenbrüche und irreversible Augenschäden auftreten können.

Die Kantonspolizei VD beispielsweise setzt die Werfer nicht im Rahmen von grösseren Personenansammlungen ein, weil die Gefahr, dass in einer sich bewegenden Masse nicht die Person getroffen wird, die ursprünglich das Ziel war und weil in einer bewegenden Masse nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Personen auf der Körperhöhe getroffen werden, auf die gezielt worden ist.

Selbst wenn auf Fusshöhe gezielt wird, muss davon ausgegangen werden, dass wenn ein Projektil den Boden trifft, es im selben Winkel vom Boden wieder abprallt und eine Person, die sich irgendwo in der Menschenmasse bewegt, an Organen/Körperstellen getroffen wird, bei denen eine Verletzung zu bleibenden Schäden führen kann.

Auch der Europarat hat am 26. Februar 2019 Frankreich aufgefordert, bei Kundgebungen aufgrund der Verletzungsgefahr keine Hartgummigeschosse mehr einzusetzen. Andere europäische Länder wie bspw. Deutschland oder eben auch andere Kantone verzichten auf diese Waffen bei grösseren Menschenansammlungen oder Kundgebungen, weil das Verletzungspotential (auch für unbeteiligte) zu gross ist.

Dass der Kanton Bern solche erheblichen und bleibenden Schäden in Kauf nimmt, ist in den Augen der Motionärin nicht verantwortbar. Der Regierungsrat ist aufgefordert, den sofortigen Stopp des Pilotversuchs der Nutzung von GL06-Werfern im Rahmen von grösseren Personenansammlungen im Kanton Bern zu veranlassen.

Begründung der Dringlichkeit: Die erheblichen und teils irreversiblen Verletzungen, die auf den Einsatz des GL06-Werfers zurückzuführen sind, erfordern eine zeitnahe politische Diskussion über die Nutzung des Werfers im Kanton Bern. Die Diskussion über den Pilot muss geführt werden, solange er noch läuft und bevor Entscheide für eine allfällige Überführung in den «Normalbetrieb» gefällt werden.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen recht grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages und die Entscheidverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Die sog. 40mm Werfer sind eines von zahlreichen Einsatzmittel der Kantonspolizei. Die Wahl der Einsatzmittel liegt in der Zuständigkeit der operationellen Behörde.

Im Sommer 2017 startete die Kantonspolizei Bern einen Pilotversuch mit 40mm Werfern und Safe Impact Rounds (SIR) Munition. Dazu wurden zehn Werfer der Firma B&T AG beschafft. Ziel des Pilotversuchs ist es, Aufschlüsse über die mögliche Verwendung von Einsatzmitteln und verschiedene Einsatztaktiken zu erlangen.

Nach einer langen Pilotphase ohne Ernsteinsatz der Werfer erfolgten erstmals im Juli und August 2018 anlässlich von Fussballspielen erste Schussabgaben mit den 40mm Werfern. Weitere Schussabgaben erfolgten bei einem Einsatz auf der Schützenmatte Anfang September 2018.

Die Werfer werden stets in Situationen eingesetzt, bei denen Einzelpersonen gefährliche Gegenstände mit erheblichem Verletzungspotential, insbesondere gegen die Augen der Polizistinnen und Polizisten gerichtete Laserpointer, Eisenstangen, Steine, Glasflaschen oder Pyrotechnika gegen polizeiliche Einsatzkräfte einsetzen. Beim bisherigen Einsatz der Werfer über eine Distanz von bis zu 20 bis 25 Metern hat sich die Kantonspolizei Bern immer an die Empfehlungen der KKPKS gehalten.

Im Jahr 2017 beauftragte das Schweizerische Kompetenzzentrum Polizeitechnik und Informatik (PTI) eine Arbeitsgruppe, Empfehlungen für die erforderlichen Sicherheits- und Einsatzdistanzen der 40mm Werfer zu prüfen. In dieser Arbeitsgruppe waren Mitarbeitende der Kantonspolizeien, der Transportpolizei, des Schweizerischen Militärs sowie des Instituts für Rechtsmedizin (IRM) der Universität Bern vertreten. Die Arbeitsgruppe hat verschiedene Werfer getestet und deren Einsatz bewertet. Dabei standen ihnen frühere Berichte und Studien aus den Jahren 2007, 2014 und 2015 der Universität Bern sowie der Firma B&T AG sowie Erfahrungsberichte von Schweizer Polizeikörpern zur Verfügung. Basierend auf den Analyseresultaten der Arbeitsgruppe stellte die KKPKS im Juni 2018 eine Liste mit Empfehlungen für den Einsatz von 40mm Wernern vor.

Die Kantonspolizei ist seither daran, die Empfehlungen der KKPKS umzusetzen. Sie anerkennt, dass es beim Einsatz des 40mm Werners, wie bei jeder Waffe, auch zu Verletzungen kommen kann. Deshalb erfolgt der Einsatz des Werners nur unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit sowie durch geschulte Polizistinnen und Polizisten. Wenn einzelne Personen bei Ausschreitungen die Einsatzkräfte mit Laserpointern oder gefährlichen Gegenständen angreifen, werden dabei schwere Verletzungsfolgen auf Seiten der Polizei in Kauf genommen. Der Regierungsrat befürwortet, dass zur Abwehr solcher Angriffe der 40mm Werfer gezielt gegen einzelne Personen zum Einsatz kommen kann. Dies jedoch stets unter Berücksichtigung der Einschliessdistanz von 20 bis 25 Metern, damit die Visierung präzise ist.

Der Regierungsrat betont, dass der Einsatz des Werners bei Ausschreitungen in Frankreich, gemäss seinem Kenntnisstand, unter anderen Voraussetzungen betreffend Organisation, Einsatzdoktrin, gesetzlicher Grundlagen und Ausbildung erfolgt und deshalb nicht identisch mit dem Einsatz der Kantonspolizei Bern ist. Die in der Motion geschilderten Vorfälle in Frankreich können mit den Einsätzen im Kanton Bern nicht gleichgesetzt werden. So richtet sich im Kanton Bern, wie bereits dargelegt, der Einsatz des 40mm Werners gezielt gegen Einzelpersonen; eine Schussabgabe in eine Menschenmenge erfolgt zu keinem Zeitpunkt.

Der Einsatz des 40mm Werners ist eine Reaktion auf Angriffe auf Polizistinnen und Polizisten und erfolgt unter Einhaltung der Empfehlungen der KKPKS. Die bis anhin gemachten Erfahrungen geben keinen Anlass, an der Zweckmässigkeit dieses Einsatzmittels zu zweifeln bzw. den Pilotbetrieb nicht fortzusetzen. Aus diesem Grund lehnt der Regierungsrat die vorliegende Motion ab.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 166-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.526

Eingereicht am: 03.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Ja
Eingereicht von: SiK (Moser, Landiswil) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 259/2019 vom 13. März 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**



Interkantonale Polizeischule Hitzkirch: Finanzielle Verpflichtungen und Vertragsdauer

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. sich im Konkordatsgremium für die Interessen des Kantons Bern einzusetzen, insbesondere für eine offene Diskussion in Bezug auf den Finanzierungsschlüssel und die Immobilienstrategie sowie deren finanzielle Planung, die über das Jahr 2035 hinausgeht; weiter soll die finanzrechtliche Trennung der Investitionen in die Immobilien thematisiert werden
2. dem Grossen Rat eine Analyse der aktuellen Situation, die die Vor- und Nachteile und die finanziellen Konsequenzen des Konkordats aufzeigt, sowie eine Übersicht möglicher Szenarien für die Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten im Falle einer Kündigung des Konkordats per 31.12.2035 vorzulegen; ausserdem ist dem Grossen Rat aufzuzeigen, ob, wie und mit welchen Konsequenzen das Konkordat frühzeitig gekündigt werden könnte

Begründung:

Der Kanton Bern bildet seine Polizistinnen und Polizisten seit 2004 an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch aus. Die Qualität der Ausbildung steht nicht in der Kritik und ist folglich nicht Gegenstand dieser Motion. Das unterzeichnete Konkordat hat eine Mindestlaufzeit von 30 Jahren und dauert bis zum 31. Dezember 2035. Die Leistungspauschale an die IPH beträgt aktuell 13 Millionen Franken. Der Kostenschlüssel wurde seinerzeit wie folgt ausgehandelt und hat bis heute seine Gültigkeit: 70 Prozent der Leistungspauschale werden nach dem Tragfähigkeitsprinzip berechnet, 1/3 entsprechend Teilnehmertagen der letzten vier Jahre, 1/3 entsprechend der Einwohnerzahl, 1/3 entsprechend der Korpsgrösse. 30 Prozent der Leistungspauschale werden nach dem Verursacherprinzip, basierend auf den Teilnehmerzahlen des Vorjahres festgelegt. Dieser Kostenschlüssel hat für den Kanton Bern in der Praxis zur Folge, dass er mit hohen Kostensteigerungen konfrontiert ist: Im Jahr 2014 kostete die Ausbildung pro Aspirant/-in 42 104 Franken, im Jahr 2017 kostete sie 95 716 Franken.

Die durch den Grossen Rat bewilligte Kreditsumme aus dem Jahr 2004 von 3 873 062 Franken reicht seit dem Jahr 2015 nicht mehr aus, um den Jahresbeitrag an die IPH zu decken. Aktuell muss mit 4,8 Mio. Franken pro Jahr gerechnet werden. Seit Beginn der IPH im Jahr 2004 wurden jedes Jahr beträchtliche Summen in die bestehenden, teilweise veralteten und sanierungsbedürftigen sowie denkmalgeschützten Gebäude investiert. Der Kanton Bern leistete dabei, gestützt auf den Verteilschlüssel, jeweils den grössten Teil. Dies wird sich auch im Hinblick auf die Immobilienstrategie 2030 und die damit verbundenen Sanierungen und Erweiterungen der Immobilien nicht ändern. Die Situation für den Kanton Bern ist aufgrund der gestiegenen finanziellen Belastung, der langen Vertragsdauer und der teilweise unbefriedigenden Rahmenbedingungen für die Ausbildung der Berner Polizistinnen und Polizisten zu überdenken. Überlegungen zur Zukunft der Polizeiausbildung sollen deshalb ergebnisoffen und frühzeitig gemacht und eine politische Diskussion lanciert werden.

Antwort des Regierungsrates

Die Interkantonale Polizeischule in Hitzkirch (IPH) wurde am 1. September 2007 von 11 beteiligten Kantonen eröffnet, um die Ausbildung in den kantonalen Polizeikorps zu vereinheitlichen und um Synergien bei der Nutzung von besonderen Infrastrukturen (Schiess-, Sport- und Trainingsanlagen) zu ermöglichen. Das Ziel der gemeinsamen Schule war es, eine Grundausbildung für 230 bis 330 Aspirantinnen und Aspiranten anzubieten. Zudem sollte ein gemeinsames Weiterbildungsangebot von ca. 30 verschiedenen Kursen mit jährlich insgesamt über 6'000 Weiterbildungstagen entstehen. Aus dieser Zusammenarbeit sollte eine gemeinsame Doktrin mit Signalwirkung für die Schweiz entstehen, die Harmonisierung gefördert und eine gewichtige Mitsprache der beteiligten Korps in der gesamtschweizerischen Polizeilandschaft bewirkt werden.

Im Hinblick auf eine dauernde, stabile und tragfähige Entwicklung dieser Schule haben sich die beteiligten Kantone damals bewusst für eine sehr lange Vertragsdauer ausgesprochen. Im Wissen darum, dass sich die benötigten Ausbildungsplätze der Schule in erster Linie nach dem konkreten Bedarf der einzelnen Kantone richten und nicht – wie in anderen Schulen – nach der Nachfrage interessierter Absolventinnen und Absolventen, basierte der Finanzierungsschlüssel nicht ausschliesslich auf dem Verursacherprinzip, sondern auch auf dem Tragfähigkeitsprinzip. Dies bedeutet, dass sich insbesondere kleinere Kantone auch an der Finanzierung beteiligen, wenn sie in einem Jahr gar keine Aspirantinnen oder Aspiranten in der Schule ausbilden lassen. Diese Finanzierung hatte sich in den ersten Betriebsjahren grundsätzlich bewährt, weil die

Schülerzahlen relativ stabil geblieben sind. Der Kanton Bern beteiligte sich in den Jahren 2009 bis 2017 mit Jahresbeiträgen zwischen 4 und 4.8 Mio. Franken an der Schule und erhielt für die Referententätigkeit der eigenen Polizeikader in der Schule Rückzahlungen zwischen 0.3 und 0.9 Mio. Franken.

Die heutige, gemeinsam koordinierte Ausbildung durch die Konkordatskantone weist einerseits Vorteile, wie bspw. die Stärkung einer gemeinsamen Ausbildungs- und Einsatzdoktrin oder die Nutzung von Synergien, auf. Die jährliche Berichterstattung der Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (IGPK) kommt in ihrem Jahresbericht 2017 zu einer positiven Beurteilung der Schule. Die IPH erreicht ihre Ziele und ihren Auftrag.

Andererseits hat die aktuelle Lösung auch Schwächen. Die lange Vertragsdauer bis 2035, die für den Kanton Bern relativ hohen Ausbildungskosten sowie die organisatorischen Strukturen sind schwerfällig und teuer. Aufgrund der deutlichen Reduktion des Ausbildungsbedarfs der beteiligten Kantone – infolge von Sparmassnahmen oder dem Erreichen der geforderten kantonalen Personalbestände – sind die Schülerzahlen inzwischen zudem deutlich zurückgegangen bzw. unterliegen starken Schwankungen. Während der Kanton Bern im Jahre 2015 noch 105 Aspiranten in der interkantonalen Polizeischule ausbilden liess, waren es im Jahre 2017 nur noch 78. Mit dem geltenden Finanzierungsschlüssel führt das zu deutlich höheren Kosten pro auszubildende Person. Als Kanton mit dem grössten Einwohneranteil (31%) und dem grössten Polizeikorps der Konkordatskantone (Anteil 35%) trägt der Kanton Bern auch den grössten Anteil der Investitionen in die bestehenden Infrastrukturen und Immobilien der Schule.

Es könnte somit wirtschaftlicher sein, die Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten eigenständig durchzuführen, wie das heute bereits für Aspirantinnen und Aspiranten mit französischer Muttersprache angeboten wird. Ohne sorgfältige Analyse der möglichen Handlungsoptionen des Kantons können die erheblichen Mehrkosten jedenfalls nicht hingenommen werden.

Der Regierungsrat hat Verständnis für die von der Sicherheitskommission des Grossen Rats (SIK) geäusserten Bedenken und Vorbehalte in Bezug auf die Ausbildung der bernischen Polizistinnen und Polizisten an der IPH. Der Polizei- und Militärdirektor hat die Schule in den ersten Tagen der laufenden Legislatur besucht und bereits auf die Problematik der Kostensteigerungen für den Kanton Bern hingewiesen. Die Polizei- und Militärdirektion wird die Interessen des Kantons auch weiterhin in den Konkordatsgremien im Sinne der Ziffer 1 der Motion wahrnehmen.

Gleichzeitig soll im Sinne der Ziffer 2 der Motion eine vertiefte Analyse die aktuelle Situation, die Vor- und Nachteile der Ausbildung an der IPH, die Wirtschaftlichkeit sowie die Folgen einer vorzeitigen oder termingerechten Kündigung des Konkordats aufzeigen. Diese Analyse soll ergebnisoffen und unter Einbezug eines externen Experten durchgeführt werden. Der Analysebericht wird anschliessend dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht. Der Regierungsrat ist deshalb bereit, die Motion anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 158/2019
Datum RR-Sitzung: 20. Februar 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.54
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Kantonspolizei Bern; Vertrag betreffend Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern durch die GSD Gayret Security AG Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2020 bis 2025 (Objektkredit)

1 Gegenstand

Verpflichtungskredit für den Vertrag betreffend die Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern durch die GSD Gayret Security AG.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 62 Abs. 1 Bst. c, Art. 76 Abs. 1 Bst. e und Art. 89 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Art. 1 und Art. 8 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion vom 18. Oktober 1995 (OrV POM; BSG 152.221.141)
- Art. 1 Abs. 1 Bst. d, 2, 7 Abs. 2 und Art. 8 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1)
- Art. 3 Abs. 2 der Polizeiverordnung vom 17. Oktober 2007 (PolV; BSG 551.111)
- Art. 47, 48 Abs. 1 Bst. a, 49, 50 und Art. 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Art. 136, 139, 146, 148, 151, 152 und Art. 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)
- Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Art. 3 des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Juni 2002 (ÖBG; BSG 731.2)
- Art. 1 Abs. 1 Bst. c, 4 und Art. 7 Abs. 3 der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV; BSG 731.21)

3 Ausgabenart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Neue wiederkehrende Ausgabe (Art. 47, 48 Abs. 1 Bst. a FLG).

4 Massgebende Kreditsumme

Zu bewilligender Kredit (inkl. MwSt)

CHF 453'996.00



Teuerungsklausel für die Verlängerungsoption ab 01.01.2024: bei einer optionalen Vertragsverlängerung um zwei Jahre werden die Preise dem Landesindex für Konsumentenpreise (LIK, Basis Dezember 2015 = 100 Punkte) angepasst, falls sich der LIK per 31.12.2023 um mehr als 5 Punkte gegenüber dem Stand bei Vertragsabschluss verändert hat.

5 Kreditart / Konto / Produktgruppe / Rechnungsjahr

Objektkredit, Verpflichtungskredit 2020 bis 2025.

Produktgruppe «06.02.9100 Polizei»

4610 313000 Dienstleistungen Dritter

Die benötigten Mittel sind im Voranschlag 2020 und im Aufgaben- und Finanzplan 2021 bis 2023 in der Produktgruppe «06.02.9100 Polizei» enthalten.

6 Folgekosten

Keine.

7 Finanzreferendum

Dieser Beschluss untersteht dem Vorbehalt einer fakultativen Volksabstimmung und ist im Amtsblatt des Kantons Bern zu veröffentlichen.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



An den Grossen Rat

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 20. Februar 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.54
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Kantonspolizei Bern; Vertrag betreffend Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern durch die GSD Gayret Security AG Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2020 bis 2025 (Objektkredit)

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	3
3.1	Ausgangslage	3
3.2	Grundzüge der Vorlage.....	3
3.3	Wirtschaftlichkeitsrechnung	3
4	Auswirkungen auf Finanzen	4
4.1	Rechtliche Qualifikation der Ausgaben	4
4.1.1	Gebundene oder neue Ausgaben	4
4.1.2	Wiederkehrende oder einmalige Ausgaben	4
4.2	Beantragte Ausgaben	4
4.3	Geplante Einnahmen	4
4.4	Auswirkungen auf Organisation, Personal, IT und Raum	4
5	Kreditsumme und Ausgabenbefugnis	5
6	Informationssicherheit und Datenschutz.....	5
7	Öffentliches Beschaffungsrecht.....	5
8	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	6
9	Auswirkungen auf die Gemeinden	6



10	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	6
11	Auswirkungen bei einer Ablehnung	6
12	Antrag.....	6

1 Zusammenfassung

Am 1. Januar 2008 trat das revidierte Polizeigesetz in Kraft und infolgedessen wurde die ehemalige Stadtpolizei Bern (Stapo) in die Kantonspolizei Bern (Kapo) integriert. Die Stadt Bern verzichtete darauf, die Kontrolle des ruhenden Verkehrs selber wahrzunehmen, so dass diese Aufgabe seit dem 1. Januar 2008 der Kapo obliegt. Die Kapo übernahm vorerst als Rechtsnachfolgerin einen bis zum 31. Dezember 2009 befristeten Vertrag zwischen der Stapo und der Securitas AG. Im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens wurde der Zuschlag für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs in den Parkscheibenzonen der Stadt Bern für eine weitere von 2010 bis 2014 dauernde Vertragsperiode an die gleiche Dienstleisterin erteilt. Bei der Neuausschreibung für die Jahre 2015 bis 2019 unterlag die Securitas AG der GSD Gayret Security AG, welche seither die Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern sicherstellt.

Die Kantonspolizei beabsichtigt weiterhin, die systematische Kontrolle des ruhenden Verkehrs mittels Leistungsvertrag an einen Dritten zu übertragen. Der Grundauftrag beinhaltet die wöchentliche Kontrolle sämtlicher Parkfelder in Zonen mit Parkscheibenpflicht und Parkkartenregelung in der Stadt Bern vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2023 mit der Option um Verlängerung um zwei Jahre bis maximal Ende 2025. Als Zusatzauftrag kann die Kantonspolizei während der gesamten Vertragslaufzeit die wöchentliche Kontrolle von zusätzlichen ca. 4'000 Parkfeldern in Auftrag geben.

Nach der Durchführung des öffentlichen Ausschreibungsverfahrens wurde der Zuschlag der GSD Gayret Security AG erteilt. Die Zuschlagsverfügung ist zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsen.

Mit dem vorliegenden Beschluss wird für die Auslagerung der Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern an die GSD Gayret Security AG eine jährlich wiederkehrende Kreditsumme von CHF 453'996.00 (inkl. MwSt.) für die Jahre 2020 bis 2025 beantragt.

Der Beschluss unterliegt der fakultativen Volksabstimmung.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 62 Abs. 1 Bst. c, Art. 76 Abs. 1 Bst. e und Art. 89 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Art. 1 und Art. 8 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion vom 18. Oktober 1995 (OrV POM; BSG 152.221.141)
- Art. 1 Abs. 1 Bst. d, 2, 7 Abs. 2 und Art. 8 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1)
- Art. 3 Abs. 2 der Polizeiverordnung vom 17. Oktober 2007 (PolV; BSG 551.111)
- Art. 47, 48 Abs. 1 Bst. a, 49, 50 und Art. 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)

- Art. 136, 139, 146, 148, 151, 152 und Art. 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)
- Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Art. 3 des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Juni 2002 (ÖBG; BSG 731.2)
- Art. 1 Abs. 1 Bst. c, 4 und Art. 7 Abs. 3 der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV; BSG 731.21)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Die Kontrolle des ruhenden Verkehrs in Zonen mit Parkscheibenpflicht und Parkkartenregelung (Blaue Zone und Weisse Zonen) ist seit den 90-er Jahren von grosser Bedeutung für die Stadt Bern. Der Parkraum bedarf einer regelmässigen Kontrolle, damit die jeweilige Parkordnung durchgesetzt werden kann. Im Jahr 1992 bewilligte der Stadtrat der Stapo zusätzliche Stellen zur Intensivierung der Kontrolltätigkeit in der blauen Zone, bevor bereits im September 1993, erstmals und vorerst nur versuchsweise, die Kontrolle des ruhenden Verkehrs für sechs Monate an eine private Gesellschaft delegiert wurde. Aufgrund des positiven Fazits dieses Pilotversuchs wird der Kontrollauftrag seither im finanziellen Rahmen der ursprünglich zusätzlich bewilligten Stellen zwischen dem Verkehrsdienst und privaten Unternehmen (bis Ende des Jahres 2014 war dies die Securitas AG, seither die GSD Gayret Security AG) aufgeteilt. Dem Gesetz und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen unterliegend, wird der Kontrollauftrag regelmässig neu für einen festen Zeitraum ausgeschrieben und jeweils der Vertrag unter Vorbehalt der Zustimmung des finanzkompetenten Organs abgeschlossen.

3.2 Grundzüge der Vorlage

Der Vertrag sieht vor, dass sämtliche Parkfelder in den Zonen mit Parkscheibenpflicht und Parkkartenregelung mindestens einmal wöchentlich kontrolliert werden (Grundauftrag). Auf Weisung der Kantonspolizei sind bei Bedarf durchschnittlich ca. 4'000 Plätze pro Woche zusätzlich zu kontrollieren (Zusatzauftrag). Die GSD Gayret Security AG wird mit jährlich total CHF 453'996.00 (Grundauftrag CHF 364'026.00 und Zusatzauftrag CHF 89'970.00) entschädigt (Preise verstehen sich inkl. 7.7 % MwSt.). Bis zum 31. Dezember 2023 wurden Fixpreise vereinbart, welche nicht der Teuerung unterliegen. Bei einer allfälligen optionalen Vertragsverlängerung um zwei Jahre werden die Preise dem Landesindex für Konsumentenpreise (LIK, Basis Dezember 2015 = 100 Punkte) angepasst. Die Fixpreise werden ab 1. Januar 2024 angepasst, sofern sich der Stand des Landesindex für Konsumentenpreise per 31. Dezember 2023 um mindestens 5 Punkte gegenüber dem Indexstand bei Vertragsabschluss verändert hat.

Die GSD Gayret Security AG ahndet gemäss Pflichtenheft 29 Tatbestände gemäss Ordnungsbussenverordnung. Ausgenommen von der Kontrolle durch das anbietende Unternehmen ist die Ahndung von schwerwiegenden Parkierungswiderhandlungen, welche polizeiliches Fachwissen erfordert. Diese Aufgaben werden weiterhin durch Mitarbeitende der Kantonspolizei wahrgenommen.

3.3 Wirtschaftlichkeitsrechnung

Die GSD Gayret Security AG gewährleistet unter dem Vertrag eine effiziente und vollumfängliche Kontrolle der Zonen mit Parkscheibenpflicht und Parkkartenregelung. Die Delegation der Kontrollaufgaben an Dritte bietet wesentliche Vorteile und stellt die wirtschaftlichere Lösung

dar. Sie ist deutlich kostengünstiger als deren Erfüllung durch Kantonspolizisten und -polizistinnen oder spezialisierte Mitarbeitende des Verkehrsdienstes. Der Leistungsvertrag erlaubt eine stetige Kontrolle im Bagatellbereich, was einerseits die Einhaltung der Parkierungsordnung in den Quartieren sicherstellt und andererseits dem Verkehrsdienst der Kantonspolizei erlaubt, seine Ressourcen für Schwerpunktkontrollen und Veranstaltungen einzusetzen. Unter dem neuen Vertrag wird die gleiche Dienstleistung durch denselben, bewährten Dienstleister zu günstigeren Kosten (rund 15 % bzw. CHF 80'000.00 unter der jährlichen Ausgabe des Zeitraums 2015 bis 2019 von CHF 535'000.00) erbracht, den Kosten stehen rund fünf Mal höhere Erträge gegenüber.

4 Auswirkungen auf Finanzen

4.1 Rechtliche Qualifikation der Ausgaben

4.1.1 Gebundene oder neue Ausgaben

Seit 1. Juni 2014 umschreibt Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0) vom 26. März 2002 die neuen Ausgaben als diejenigen, bei denen Entscheidungsspielraum bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten besteht. Da bei dem vorliegenden Kontrollauftrag mindestens bezüglich der anzustrebenden Intensität der Kontrollen ein gewisser Handlungsspielraum besteht, handelt es sich demnach um neue Ausgaben.

4.1.2 Wiederkehrende oder einmalige Ausgaben

Wiederkehrend sind Ausgaben gemäss Art. 47 FLG, wenn sie einer fortgesetzten Aufgabe dienen. Dies trifft auf die Kontrolle des ruhenden Verkehrs der Stadt Bern zu.

4.2 Beantragte Ausgaben

Die Ausgaben für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern setzen sich wie folgt zusammen:

Art der Betriebs- und Unterhaltskosten	Jahre	Kosten pro Jahr in CHF (inkl. MwSt.)
<i>Outsourcing Kontrolle ruhender Verkehr Stadt Bern</i>	<i>2020-2025</i>	<i>453'996.00</i>
Total wiederkehrende Kosten	2020-2025	453'996.00

4.3 Geplante Einnahmen

Derzeit werden aus der Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern Busseneinnahmen in Höhe von jährlich rund CHF 2.25 Millionen erzielt. Diese Einnahmen sind im Voranschlag 2020 und im Aufgaben- und Finanzplan 2021 bis 2023 der Kapo unter der Produktgruppe «06.02.9100 Polizei» berücksichtigt.

4.4 Auswirkungen auf Organisation, Personal, IT und Raum

Die Fortführung des Outsourcings der Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern durch das anbietende Unternehmen hat keine Auswirkungen auf Organisation, Personal, IT und Raum.

5 Kreditsumme und Ausgabenbefugnis

Bei den Kosten für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs handelt es sich um einen Verpflichtungskredit in Form von neuen wiederkehrenden Ausgaben, welcher unter Art. 146 FLV fällt. Massgebend für die Bestimmung der Ausgabenkompetenz ist gemäss Art. 47 Abs. 2 FLG die Höhe der jährlich anfallenden Kosten von CHF 453'996.00. Die Finanzkompetenz liegt beim Grossen Rat des Kantons Bern. Die Kreditsumme setzt sich wie folgt zusammen:

Kostenstelle	Kostenart	Jahr	Betrag pro Jahr in CHF inkl. MwSt.
2000-60 Betriebskosten Korps	313000 Dienstleistungen Dritte	2020 bis 2025	453'996.00

Die benötigten Mittel sind im Voranschlag 2020 und im Aufgaben- und Finanzplan 2021 bis 2023 in der Produktgruppe «06.02.9100 Polizei» enthalten.

6 Informationssicherheit und Datenschutz

Der Vertrag mit der GSD Gayret Security AG enthält die nötigen Bestimmungen zum Datenschutz und zur Vertraulichkeit. Basierend auf den vorgelegten Konzepten wird seitens der Kapo noch geprüft, ob ein ISDS-Konzept erstellt werden muss (je nachdem, wie die Datenerhebung umgesetzt wird).

7 Öffentliches Beschaffungsrecht

Die Kapo ist grundsätzlich für die gerichtspolizeilichen Aufgaben zuständig. Die Kontrolle des ruhenden Verkehrs stellt eine gerichtspolizeiliche Aufgabe dar, weil strafbares Verhalten geahndet wird. Der Kanton delegiert die Überwachung des ruhenden Verkehrs an die Gemeinde, wenn die Gemeinde dies beantragt. Die Gemeinde hat einen Anspruch auf Rückdelegation dieser gerichtspolizeilichen Aufgabe.

Für das Ausschreibungsverfahren ist das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Bern (ÖBG; BSG 731.2) vom 11. Juni 2002 massgebend. Im Rahmen der durchgeführten Vorevaluation und aufgrund der Erfahrungswerte der vorangegangenen Vergabeentscheide im Zusammenhang mit der Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern hat sich ergeben, dass die Auftragserfüllung ein Volumen von CHF 250'000.00 übersteigen wird. Entsprechend wurde ein offenes, den GATT / WTO Richtlinien zugrundeliegendes Verfahren durchgeführt.

Im Zuge der Evaluation gemäss den vorgegebenen Zuschlagskriterien zeigte sich, dass das preislich günstigste Angebot auch als wirtschaftlich günstigstes Angebot (Total 180.00 Punkte) im Sinne von Art. 30 Abs. 1 ÖBV den Zuschlag erhalten wird. Die Differenz zum zweitplatzierten (Total 164.74 Punkte) Angebot, betrug 15.26 Punkte, bei maximal 200 möglichen Punkten.

Die am 5. November 2018 ergangene Zuschlagsverfügung zu Gunsten der GSD Gayret Security AG ist mangels Ergreifens eines Rechtsmittels (ereignisloses Verstreichen der Beschwerdefrist) in Rechtskraft erwachsen.

Der auf Basis der erfolgreichen Offerte noch abzuschliessende Vertrag bezieht sich zunächst auf die Erfüllung des Auftrages bis Ende 2023. Im Rahmen der Ausschreibung wurde festge-

halten, dass der Vertrag mit einer Option um zwei weitere Jahre bis maximal 2025 verlängert werden kann. Im Rahmen der Ausschreibung ist die Möglichkeit zum Bezug bzw. zur Erbringung von Zusatzleistungen, welche den Grundauftrag übersteigen, vorgesehen. Sowohl die zuvor genannte Option zur Vertragsverlängerung, als auch die Möglichkeit von Zusatzleistungen beziehen sich auf den Grundauftrag und waren Teil der durchgeführten Ausschreibung. Entsprechend können diese zusätzlichen Leistungen gemäss Artikel 7 Abs. 3 Buchstabe g der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Bern (ÖBV; BSG 731.21) freihändig vergeben werden.

8 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 (Legislaturziele des Regierungsrates) ist als Entwicklungsschwerpunkt zu Ziel 3 (*Der Kanton Bern ist für seine Bevölkerung attraktiv. Er fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch eine verstärkte und gezielte Integration von sozial Benachteiligten*) festgehalten: Der Kanton Bern gewährleistet die Sicherheit seiner Bevölkerung und reagiert auf neue sicherheitspolitische Entwicklungen. Das Outsourcing der Kontrolle des ruhenden Verkehrs zwecks Konzentration der Personalressourcen steht damit in Einklang mit der Politik des Regierungsrates.

9 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Fortführung des Outsourcings der Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern durch das anbietende Unternehmen hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden im Allgemeinen. Bezogen auf die Stadt Bern hat sie insofern positive Auswirkungen, als die Mitarbeitenden des Verkehrsdienstes der Kapo nicht für Bagateltätigkeiten eingesetzt werden müssen, sondern für Schwerpunktkontrollen und Veranstaltungen zur Verfügung stehen.

10 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die Fortführung des Outsourcings der Kontrolle des ruhenden Verkehrs in der Stadt Bern durch das anbietende Unternehmen hat keine Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft.

11 Auswirkungen bei einer Ablehnung

Bei einer Ablehnung der Vergabe der Kontrolle des ruhenden Verkehrs an Dritte müssten diese Aufgaben durch Mitarbeitende des Verkehrsdienstes der Kapo erfüllt werden. Dies würde zu Mehrkosten führen. Aufgrund der Notwendigkeit der Beantragung zusätzlicher Stellen und der Rekrutierung neuer Mitarbeitenden wäre eine Fortführung der Kontrollen in der bestehenden Intensität mindestens während einer Übergangsphase nicht möglich. Damit würden auch die budgetierten Einnahmen mindestens vorübergehend nicht oder nur teilweise realisiert.

12 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilage

- Beschlussentwurf



Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei

Bericht des Regierungsrates in Erfüllung der Motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, SP)

Datum RR-Sitzung: 27. Februar 2019
Geschäftsnummer: 2017.POM.515
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	6
2	Ausgangslage.....	11
2.1	Motion 138-2016 Wüthrich	11
2.2	Aufgaben der Kantonspolizei.....	11
2.3	Zusammenarbeit mit Gemeinden, anderen Kantonen und Dritten	12
2.4	Rechtsgrundlagen der Kantonspolizei	12
2.5	Organisation der Kantonspolizei.....	12
3	Überprüfung Personalbestand (Projekt Lobenar).....	13
3.1	Abschluss Projekt "Lobenar"	13
3.2	Neue und intensivierte Aufgaben erfordern mehr Personal	13
3.3	Aufstockung in Tranchen umgesetzt	14
4	Kennzahlen rund um die Kantonspolizei (2012 – 2017/8).....	15
4.1	Personalbestand	15
4.1.1	Bevölkerungsentwicklung und Polizeibestand	15
4.1.2	Entwicklung der Bestände.....	15
4.1.3	Soll- und Ist-Bestand	16
4.1.4	Stabile, aber eher tiefe Polizeidichte	16
4.2	Leistungen der Kantonspolizei	17
4.2.1	Gesamthafte Zunahme der Leistungen	17
4.2.2	Schwergewichte und Veränderungen bei direkt produktiven Leistungen	18
4.2.3	Vertragliche Leistungen zu Gunsten des Bundes	18
4.3	Offene Zeitguthaben.....	18
5	Revidiertes Polizeigesetz.....	19
5.1	Unveränderte Grundlagen	19
5.2	Neuerungen im revidierten Polizeigesetz	20
5.2.1	Zusammenfassung aller polizeirechtlichen Gesetze im PolG	20
5.2.2	Pauschalierung der Interventionskosten.....	20
5.2.3	Brennpunktvertrag.....	20
5.2.4	Identitätskontrollen durch die Gemeinden	20
5.2.5	Bussenerhebung im Ordnungsbereich	21
5.2.6	Verkehrsunterricht gesetzlich verankert.....	21
5.2.7	Stärkung des polizeilichen Vorermittlungsverfahrens	21
5.2.8	Stärkung der Massnahmen betreffend häuslicher Gewalt und Stalking	21

5.2.9	Ausbau von Datenschutzregelungen und Modernisierung.....	21
6	Realisierte Effizienzgewinne (Organisation, Personal).....	22
6.1	Querschnittabteilung	22
6.1.1	Planung und Einsatz	22
6.2	Frontabteilungen und Regionalpolizeien.....	22
6.2.1	Kriminalabteilung.....	22
6.2.2	Verkehr, Umwelt und Prävention	22
6.2.3	Regionalpolizeien	23
7	Aktuelle Sicherheits- und Bedrohungslage.....	24
7.1	Entwicklung der Zahl der Delikte	24
7.1.1	Überblick Delikte gegen Strafgesetzbuch (StGB)	24
7.1.2	Klar höhere Kriminalität in urbanen Gebieten, hohe Gewalt gegen Frauen.....	25
7.1.3	Überblick Delikte gegen Betäubungsmittel- und Ausländergesetz	25
7.2	Stark unterschiedliche Aufklärungsrate	26
7.3	Struktur der beschuldigten Personen	27
7.4	Anstieg der Verkehrsunfälle im Jahr 2017	27
7.5	Notrufe und Einsätze nehmen leicht zu	28
7.6	Subjektiv wahrgenommene Sicherheit.....	28
7.6.1	Studien für den Kanton Bern	28
7.6.2	Positive Beurteilung der Arbeit der Polizei	28
7.6.3	Lücken und Defizite beim subjektiven Sicherheitsgefühl	29
7.6.4	Unsicherheit auf der Strasse bzw. im öffentlichen Raum	29
7.6.5	Risiken vermeiden, Handlungsbedarf in den Gemeinden	29
7.6.6	Subjektive Wahrnehmung der Verkehrssicherheit	30
8	Zusammenarbeit mit den Gemeinden.....	31
8.1	Leistungseinkäufe	31
8.2	Weiterentwicklung der Zusammenarbeit anhand des neuen PolG.....	31
9	Kommende Herausforderungen der Kapo.....	31
9.1	Gesellschaftliche Entwicklung und Bedrohung keine statische Grösse	31
9.2	Laufend: organisatorische und thematische Schwergewichte.....	32
9.2.1	Schwergewichte Aufgabenfelder und neues Polizeigesetz	32
9.2.2	Differenzierung der Bewaffnung – mehr Sicherheit, höhere Betriebskosten	32
9.2.3	Thematische Schwergewichte bei der Prävention	32
9.2.4	Koordinierte Aktivität im Bereich der Einbruchdiebstähle.....	33

9.2.5	Akzent gegen Gewalt im öffentlichen Raum (2018/2019)	33
9.2.6	Akzent zur Erhöhung der Sicherheit im Langsamverkehr	33
9.3	Synergien durch Neubau eines Polizeizentrums (PZB)	34
9.4	Digitalisierung auch für die Kapo relevant	35
9.4.1	Interne Einschätzung der Kader der Kapo	35
9.4.2	Anpassung und Erweiterung der Kommunikation im digitalen Raum	35
9.4.3	Exkurs: geringerer Aufwand der Polizei dank Digitalisierung?	36
9.5	Bedrohungsmanagement – Veränderungen zu erwarten	37
9.5.1	Grundzüge eines Bedrohungsmanagements.....	37
9.5.2	Aufgabe und Rolle der Kantonspolizei.....	38
9.5.3	Bewertung des bernischen BDM und Empfehlungen dazu	38
9.5.4	Auftrag Regierungsrat: Prozesse und Zuständigkeiten klären	39
9.5.5	Folgerungen und Herausforderungen für die Kapo	39
9.6	Terror und Cyber-Risiken: intensivere Zusammenarbeit Bund-Kantone.....	39
9.6.1	Neue Formen der Bedrohung mit engen Bezugspunkten	39
9.6.2	Aufgabenteilung Bund – Kantone präzisieren.....	40
9.7	Terrorismus: neue Aufgaben für die Kantone	40
9.7.1	Neue Strategien und Aktionspläne	40
9.7.2	Zwei neue Bundesgesetze	41
9.7.3	Beurteilung durch den Kanton Bern.....	41
9.7.4	Aktuelle Vorkehrungen der Kapo im Bereich des Terrorismus.....	42
9.8	Cyber-Risiken: Bedrohung und Aufgaben der Kantone nehmen zu	42
9.8.1	Zunahme der Cyber-Risiken.....	42
9.8.2	Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS)	45
9.8.3	Aktuelle Vorkehrungen der Kapo im Bereich der Cyber-Kriminalität	47
10	Mehr Sicherheit - mehr personelle Ressourcen.....	49
10.1	Zwischenbilanz zur Personalsituation und Bedrohungslage	49
10.1.1	Straffung der Organisation, Effizienzgewinne und punktuelle Schwergewichte	49
10.1.2	Bewertung der aktuellen Sicherheits- und Bedrohungslage.....	49
10.1.3	Knappe personelle Bestände begrenzen den Spielraum	49
10.1.4	Weitere Schwergewichte nur mit zusätzlichen Ressourcen	49
10.2	Wo neue Schwergewichte und Ressourcen dringend sind	50
10.2.1	Präventionsarbeit – vorne in der Entwicklung ansetzen.....	50
10.2.2	Grundversorgung – mehr Präsenz in Regionen und an Brennpunkten	51
10.2.3	Cyber-Kriminalität – die Herausforderung annehmen	51
10.2.4	Terror und Bedrohungsmanagement – vorausschauend handeln	52

10.2.5	Zusätzliche Supportfunktionen, Sach- und Betriebsmittel	53
11	Bedarf an zusätzlichen Ressourcen und gestaffelte Umsetzung	54
11.1	Kriterien für den Ausbau der personellen Ressourcen.....	54
11.2	Gestaffelte Umsetzung des Ausbaus	54
11.3	Varianten: Ausbau der personellen Ressourcen und Finanzbedarf	54
11.4	Beschränkung auf die Varianten A - C.....	56
11.5	Zuordnung zusätzliche Stellen auf polizeiliche Tätigkeitsfelder (Prioritäten)	56
12	Bewertung und weiteres Vorgehen aus Sicht Regierungsrat	58
12.1	In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 1.....	58
12.2	In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 2.....	59
12.2.1	Angemessene Erhöhung des Personalbestands der Kantonspolizei	59
12.2.2	Erhöhung des Bestandes in zwei Etappen mit Zwischenbeurteilung	59

1 Zusammenfassung

Der Personalbestand der Kantonspolizei Bern (Kapo) wurde vor rund 10 Jahren letztmals überprüft (Projekt "Lobenar"). Gestützt darauf beschloss der Regierungsrat 2009, den Bestand um 139 Stellen zu erhöhen. Ausschlaggebend dafür waren hohe offene Zeitguthaben sowie zahlreiche neue und intensivierete Aufgaben, die sich in den Jahren zuvor entwickelt hatten. Diese Erweiterung des Personalbestandes wurde 2012 eingeleitet, aber – in Folge der Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) – mit einer Aufstockung um insgesamt 85 Stellen bis ins Jahr 2018 nur teilweise umgesetzt.

Im Sommer 2016 reichte Grossrat Adrian Wüthrich eine Motion unter dem Titel "Personalbestand der Kantonspolizei überprüfen und anpassen" (Motion 138-2016) ein. Der Regierungsrat solle in einem Bericht den in Zukunft notwendigen Personalbestand sowie allenfalls einzuleitende Massnahmen aufzeigen. Gegen Ende 2016 stimmte der Grosse Rat ohne Gegenstimmen zu: der ersten Forderung als Motion, der zweiten Forderung als Postulat. Der vorliegende Bericht erfüllt den Auftrag des Motionärs und des Grossen Rats.

Entwicklung der Sicherheits- und Bedrohungslage in den letzten Jahren

Die Zahl der zur Anzeige gebrachten Delikte hat gemäss polizeilicher Kriminalstatistik seit 2012 spürbar abgenommen. Ausschlaggebend dafür ist primär der Rückgang bei den Vermögensdelikten (v.a. Einbrüche, Diebstahl), wobei sich zahlreiche dieser Delikte in den Cyber-Raum verlagert haben dürften und – weil keine Anzeige erfolgt – in der Statistik nicht enthalten sind. Die übrigen Kategorien der Delikte (z.B. Gewalt, sexuelle Integrität, Betäubungsmittel, Verkehr) sind ungefähr stabil geblieben. Die Kriminalität in urbanen Gebieten und an besonderen Brennpunkten (gewisse Zonen, Strassen, Plätze etc.) ist überdurchschnittlich hoch. Frauen sind nur selten für Gewaltdelikte verantwortlich, doch die Opfer sind zu 40%, bei schwerer Gewalt sogar zu 55% weiblich (2017). Bei den meisten Delikten liegt die Quote der Aufklärung bei 80 – 90% (teilweise darüber); bei den Vermögensdelikten liegt die Quote deutlich tiefer, konnte aber seit 2012 von 14 auf 22% gesteigert werden. Die Zahl der Notrufe und der Einsätze der Kapo – zurzeit etwa 350 pro Tag – hat leicht zugenommen. Bei normalen Einsätzen ist die Kapo im Durchschnitt in 17, bei Alarm-Einsätzen in 9 Minuten vor Ort (2017).

Die Vermögensdelikte im Rahmen der global organisierten Cyber-Kriminalität (Eindringen in elektronische Datensysteme, Entwendung oder Erpressung von Daten oder Geld etc.) nehmen zu, ebenso deren Komplexität sowie die Raffinesse der Täterschaft. Betroffen von teilweise erheblichen Schäden ist die gesamte Gesellschaft (Private, Wirtschaft, Institutionen, Behörden). Im Internet sind zudem eine "Beleidigungskultur" und eine hohe Zahl von sexuellen Übergriffen feststellbar, wovon insbesondere Jugendliche betroffen sind. Die Bedrohung durch den Terrorismus, der sich für seine Organisation und Kommunikation ebenfalls stark im Cyber-Raum bewegt, gilt in der Schweiz weiterhin als erhöht.

Umfragen unter der bernischen Bevölkerung aus dem Jahr 2015 weisen darauf hin, dass das Vertrauen in die Arbeit der Polizei hoch ist. Das subjektive Sicherheitsempfinden hat sich im Vergleich zu 2011 deutlich verbessert. Allerdings sind Defizite unübersehbar; so fürchten sich viele Menschen, ganz besonders Frauen, davor, sich bei Nacht oder an Wochenenden im öffentlichen Raum zu bewegen. Auch die Befürchtung, Opfer eines Einbruchs zu werden, ist weit verbreitet. Über ein Drittel der Bevölkerung hält die Präsenz der Polizei für ungenügend, viele wünschen sich im Falle eines Ereignisses ein rascheres Eintreffen vor Ort.

Personalbestand, Leistungen und gezielte Prioritäten

Der Personalbestand der bernischen Kantonspolizei (Mitarbeitende mit Polizeiausbildung) hat seit 2012 um knapp 4%, die bernische Bevölkerung um etwa 4.3% zugenommen. Der Bestand ist, gemessen an der Zahl der Bevölkerung ("Polizeidichte", 1 Polizist pro X Einwohner), praktisch stabil geblieben, liegt aber verglichen mit anderen Kantonen oder dem nationalen Durchschnitt tief. Anfang 2019 betrug die Polizeidichte im Kanton Bern 1/521. Im schweizerischen Durchschnitt lag sie bei 1/453, in den vergleichbaren Kantonen Zürich 1/372 und Waadt 1/412. Die offenen Zeitguthaben bei der Kapo sind mit 26 Arbeitstagen pro Kopf (Ende 2018) nach wie vor recht hoch und liegen in einer ähnlichen Grössenordnung wie 2012.

Die Leistungen der Kapo haben seit 2012 insgesamt um rund 3.9% zugenommen. Trotz engem personellem Rahmen hat die Kapo gezielte Prioritäten gesetzt, um die (objektive) Sicherheit und das (subjektive) Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen. So wurde die präventiv wirkende Präsenz der Sicherheitspolizei (Patrouillen) überdurchschnittlich ausgebaut. Dies dürfte zum Rückgang der Vermögensdelikte beigetragen haben. Zugleich setzt die Kapo gezielte Schwerpunkte u.a. bei der Präventionsarbeit, beim Kampf gegen Gewalt im öffentlichen Raum sowie zur Erhöhung der Sicherheit im Langsamverkehr. Im Bereich der Cyber-Kriminalität und der Bedrohung durch Terrorismus arbeitet die Kapo mit den Bundesorganen zusammen und bezieht ihre Fachleute fallweise in die Ermittlungen ein.

Herausforderungen durch neue und intensivierte Bedrohungen

Die Bedrohungslage ist keine stabile Grösse. Gegenwärtig sind neue und intensivierte Bedrohungen erkennbar, was nicht ohne Auswirkungen auf den Bedarf an personellen Ressourcen bleiben kann. Im Falle des Terrorismus und der Cyber-Kriminalität ist auch eine intensiviert und systematisierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Vorbereitung. Im Vordergrund stehen folgende Entwicklungen:

- Die Präventionsarbeit in verschiedenen Bereichen (Verkehr, Kriminalität, Cyber, Terror) ist zu intensivieren; sie kann wesentlich dazu beitragen, Delikte zu vermeiden.
- Die Kriminalität in urbanen Gebieten und an gewissen Brennpunkten sowie die Gewaltanwendung generell, aber besonders gegenüber Frauen, stellen weiterhin eine Herausforderung dar. Eine erhöhte Präsenz und Aktivität der Polizei in der "Grundversorgung" (höhere Kapazität, mehr öffentlich sichtbare Patrouillen) ist angezeigt. Dies erlaubt rasche, angemessene Interventionen im Alltag, aber auch im Falle von Terror oder Amok.
- Der Regierungsrat will das Bedrohungsmanagement des Kantons Bern für schwere Gewalttaten weiterentwickeln. Dies soll dazu beitragen, die oft bereits vor der Tat vorhandenen Anzeichen für hohe Gewaltbereitschaft bei den Tätern zu erkennen und Gewalttaten zu verhindern. Die Kapo dürfte dabei eine führende Rolle übernehmen.
- Die Bedrohung durch extremistische Gewalttätigkeit (z.B. Amok) und Terrorismus sowie der Ausbau der präventiven polizeilichen Massnahmen erfordern zusätzliche personelle Kapazitäten, unter anderem im Bereich der Ausbildung, präventiven Präsenz, Observation und Intervention. Es bestehen enge Bezugspunkte zu den Cyber-Risiken.
- Die Cyber-Kriminalität nimmt qualitativ und quantitativ zu; stark betroffen sind auch Kinder und Jugendliche. Die steigende Komplexität und Zahl der Fälle (u.a. durch Meldepflichten), der Ausbau der Zusammenarbeit Bund – Kantone sowie die präventive Präsenz im Netz (Observation im Sinne der "Sicherheitspolizei"), die heute nicht stattfindet, bedingen mehr personelle Ressourcen. Die Verlagerung gesellschaftlicher Aktivitäten in den Cyber-Raum zwingt die Polizei dazu, ihren Fokus verstärkt dorthin zu richten.

Höhere Sicherheit bedingt mehr personelle Ressourcen

Um das Niveau der Sicherheit beizubehalten oder gar zu erhöhen, ist angesichts der veränderten Bedrohungslage in Zukunft auch von Seiten der Polizei ein zusätzliches Engagement gefordert. In den letzten Jahren ist es der Kapo zwar gelungen, ihre Organisation zu straffen, Stellen freizuspielen und neue *punktueller* Schwergewichte zu setzen. Dies ist jedoch nicht ausreichend, um eine nachhaltige und breite Wirkung zu erzielen. Dabei geht es – und dies ist zentral – nicht um ein Nullsummenspiel: Es ist nicht möglich, *in grösserem Umfang* zusätzliche Ressourcen im Kampf gegen neue und intensivierete Bedrohungen – z.B. Cyber-Kriminalität – einzusetzen, ohne die Präsenz und Aktivität der Polizei in anderen Aufgabenfeldern (z.B. Ordnungsdienst, Patrouillen, Ermittlungen der Kripo etc.) abzubauen und zu vernachlässigen. Dies würde zu einer "Entblössung" und einer Verminderung der Sicherheit in diesen Bereichen führen, was die Bevölkerung und Gemeinden mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht akzeptieren würden.

Varianten: Aufbau zusätzlicher personeller Ressourcen und Finanzbedarf

Der Aufbau zusätzlicher Ressourcen erfolgt gestaffelt. Die untenstehende Tabelle stellt Varianten mit einem unterschiedlich starken Ausbau des Bestandes dar; die massgebende Grösse dafür bildet jeweils eine unterschiedliche Polizeidichte Anfang 2019. Alle Varianten gehen zudem von einem Wachstum der Bevölkerung von 3% bis 2025 aus. Die zusätzlich vorzusehenden Stellen im Vergleich zu heute sind, unterschiedlich je nach Variante, in der Spalte „Plus gegenüber heute“ dargestellt¹ (nähere Erläuterung in Kapitel 11).

Variante	Polizeidichte	Beschreibung	Bestand neu	Plus gegenüber heute	Zusatzkosten pro Jahr Mio
A	1/521	Gleiche Polizeidichte wie heute (Wachstum von 3% analog Bevölkerung bis 2025)	2046	58	10.0
B	1/494	Polizeidichte 92% Durchschnitt CH heute (Ansatz "ASP 2014")	2158	170	29.2
C	1/454	Gleiche Polizeidichte wie Durchschnitt CH heute	2348	360	61.9
D	1/412	Gleiche Polizeidichte wie Kanton Waadt heute (vergleichbarer Kanton)	2587	599	103.0
E	1/372	Gleiche Polizeidichte wie Kanton Zürich heute (vergleichbarer Kanton)	2866	878	151.0

Die Varianten D und E (grau eingefärbt) setzen einen Bezug zu den vergleichbaren Kantonen Waadt und Zürich (Grösse, Bevölkerung, urban-ländliche Durchmischung etc.), die eine deutlich höhere Polizeidichte haben. Würde der Kanton Bern über ein vergleichbares Polizeikorps verfügen, entstünden im Vergleich zu heute hohe Zusatzkosten. Dies ist angesichts der

¹ Für die Polizeidichte sind gemäss Statistik der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten KPKS die Mitarbeitenden massgebend, welche die vollständige Polizeischule absolviert haben und über den "eidgenössischen Fachausweis Polizist" verfügen. Die Statistik gibt die Werte für den Stichtag 1. Januar an. Bei der Kapo Bern sind dies am 1. Januar 2019 total 1988 Mitarbeitende. Die Bestandesdaten der Kapo enthalten hingegen Durchschnittswerte für die jeweiligen Jahre (inkl. durchschnittliche Fluktuation); aus diesem Grund ergeben sich leicht abweichende Werte. Nicht einbezogen in diese Kategorie (und somit für die Berechnung der Polizeidichte nicht massgebend) sind Sicherheitsassistentinnen und –assistenten mit kürzerer Ausbildung und Mitarbeitende ohne Polizeiausbildung (z.B. im Personal-, Finanz- oder Rechtsdienst).

schwierigen finanziellen Situation des Kantons Bern kaum realistisch, so dass diese Varianten D und E nicht weiter konkretisiert werden, selbst wenn sie aufgrund der Sicherheits- und Bedrohungslage Vorteile bieten würden. Es verbleiben demnach die Varianten A, B und C.

Für den Einsatz der zusätzlichen personellen Ressourcen ergeben sich angesichts der skizzierten Veränderungen der Bedrohungslage aus heutiger Sicht klare Prioritäten. Diese liegen beim Ausbau der Prävention (z.B. Verkehr, Drogen) und der polizeilichen Präsenz (zusätzliche Patrouillen), beim Ausbau des Bedrohungsmangements (BDM) und der Terrorabwehr sowie einer verstärkten Aktivität gegen die Cyber-Kriminalität. Die untenstehende Tabelle gibt dazu einen Überblick und nimmt eine kurze Bewertung vor (nähere Angaben in Kapitel 11).

Variante	Bestand plus (Total)	Prävention + Präsenz	BDM + Terrorabwehr	Cyber-Raum	Kurz-Bewertung
A	58	40	8	10	Auffangen Zunahme Bevölkerung; Fokus auf wenige urbane Zentren; neue Prioritäten nur punktuell, insgesamt keine signifikant höhere Sicherheit
B	170	85	30	55	Gewisse Erhöhung Sicherheit in urbanen, beschränkt in ländlichen Zentren; neue Prioritäten: zentrales BDM und Intervention verstärkt, reaktiv tätig im Cyber-Raum
C	360	170	90	100	Erhöhung Sicherheit auch in ländlichen Zentren; neue Prioritäten: Ansätze für dezentrale Intervention und präventives BDM, proaktive Tätigkeit in Cyber-Raum

Bewertung und weiteres Vorgehen aus Sicht des Regierungsrates

Aufgrund der aktuellen Sicherheitslage sowie neuer oder intensivierter Bedrohungen hält der Regierungsrat eine deutliche Erhöhung des Bestandes der bernischen Kantonspolizei für notwendig. Die Polizeidichte bildet dabei eine sinnvolle Referenzgrösse für die strategische Personalplanung der Kapo. Für den grossen, bevölkerungsreichen, urban-ländlich gemischten Kanton ist eine längerfristige Erhöhung der Polizeidichte auf den schweizerischen Durchschnitt anzustreben (Variante C, bis ca. 2030, 360 zusätzliche Stellen im Vergleich zu heute). Um der schwierigen finanziellen Situation des Kantons gemäss Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) gerecht zu werden, soll der Bestand in einer ersten Etappe bis 2025 jedoch vorerst um 170 Stellen erhöht werden (Variante B).²

² Die Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) und die Analyse des BAKBASEL haben gefordert, dass das durchschnittliche Kosten- und Angebotsniveau des Kantons Bern 92% des Schweizer Durchschnitts betragen soll, vgl. www.fin.be.ch

Etappe	Vari- ante	Polizei- dichte	Beschreibung	Plus gegen- über heute	Zusatzkosten pro Jahr Mio
Etappe 1 (2020 – 2025)	B	1/494	Polizeidichte 92% Durchschnitt CH heute (Ansatz "ASP 2014")	170	29.2
Etappe 2 (2026 – 2029)	C	1/454	Gleiche Polizeidichte wie Durchschnitt CH heute	190 (Rest nach Etappe 1), total 360	61.9

Der Regierungsrat wird die nötigen Ressourcen im Planungsprozess aufnehmen und den Grossen Rat über den Fortschritt des Geschäfts informieren.

2 Ausgangslage

2.1 Motion 138-2016 Wüthrich

Am 9. Juni 2016 hat Grossrat Adrian Wüthrich (SP, Huttwil) eine Motion unter dem Titel "Personalbestand der Kantonspolizei überprüfen und anpassen" eingereicht (Motion 138-2016 Wüthrich). Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, bis zum Ende der laufenden Legislatur dem Grossen Rat in einem Bericht darzulegen,

- 1. ob der Personalbestand der Kantonspolizei der aktuellen Sicherheitslage, den heutigen Bedrohungen, den verlangten Aufgaben und der tatsächlichen Arbeitsbelastung genügt und*
- 2. welche Massnahmen zur allfälligen Anpassung des Personalbestands er dem Grossen Rat wann beantragen wird (in Vollzeitstellen und Franken).*

Der Regierungsrat hat sich in seiner Antwort vom 26. Oktober 2016 mit der Annahme des Vorstosses als Motion (Punkt 1) bzw. Postulat (Punkt 2) einverstanden erklärt. Er hat dies unter anderem mit Hinweis auf die angespannte Personalsituation und die wachsenden Aufgaben getan und in Aussicht gestellt, den Personalbestand der Kantonspolizei zu überprüfen und die Folgerungen in einem Bericht darzustellen (Punkt 1). Gestützt darauf sollen bei Bedarf Massnahmen getroffen werden (Punkt 2). Der Grosse Rat ist dem Antrag des Regierungsrats am 29. November 2016 mit 105 Stimmen gefolgt, ohne Enthaltungen oder Gegenstimmen.

Der vorliegende Bericht erfüllt das Anliegen der Motion. Wo immer möglich liegen neuste statistische Daten zu Grunde (inkl. 2018); in einigen Fällen lagen die neusten Zahlen bei Redaktionsschluss des Berichts Ende Januar 2019 jedoch noch nicht vor (z.B. Polizeiliche Kriminalstatistik / 2017).

2.2 Aufgaben der Kantonspolizei

Sicherheit stellt ein sehr hohes gesellschaftliches Gut dar. Die Kantonspolizei (Kapo) trägt – gemeinsam mit den Gemeinden – dazu bei, dass die Menschen im Kanton Bern (objektiv) möglichst sicher leben und sich (subjektiv) möglichst sicher fühlen können.

Die Kapo hat die Aufgabe, allen Menschen zu helfen, die an Leib und Leben bedroht sind. Sie ergreift Massnahmen, um Straftaten so weit als möglich zu erkennen und vermeiden. Sie zeigt Präsenz, wehrt Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für Mensch, Tier und Umwelt ab und beseitigt eingetretene Störungen (Sicherheitspolizei). Kommt es zu Straftaten, so ist die Kapo für deren Verfolgung zuständig. Sie führt die damit verbundenen Ermittlungen (Gerichtspolizei) inklusive Rapportierung an die Staatsanwaltschaft und leistet den Verwaltungs- und Justizbehörden Amts- und Vollzugshilfe. Die Kapo verfolgt auch das Ziel, die Sicherheit auf Strassen und öffentlichen Gewässern aufrecht zu erhalten und zu erhöhen (Verkehrspolizei). Sie betreut den Verkehrsunterricht in Kindergärten und Schulen bis zum Abschluss der Primarstufe. Ferner leistet die Kapo zu polizeilichen Themen, insbesondere im Bereich Verkehr und Kriminalität, Präventionsarbeit und stellt Beratungs- und Informationsangebote zur Verfügung.

Im Fall von Katastrophen und ausserordentlichen Ereignissen leistet die Kapo Unterstützung und betreibt unter anderem die kantonale Alarm- und Einsatzzentrale sowie das kantonale

Lagezentrum. Im Bereich des Staatsschutzes nimmt sie jene Aufgaben wahr, welche gemäss Bundesrecht den Kantonen zugewiesen sind.

2.3 Zusammenarbeit mit Gemeinden, anderen Kantonen und Dritten

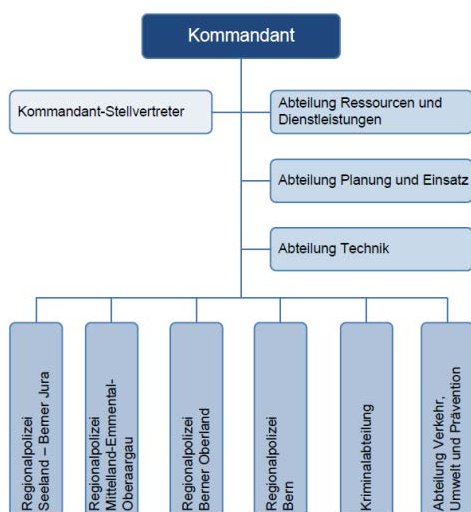
Zwischen Gemeinden und Kantonspolizei besteht eine enge Zusammenarbeit. Sie koordinieren ihre Tätigkeiten und informieren sich gegenseitig. Die Gemeinden können Leistungen der Kantonspolizei, die über die Grundversorgung hinausgehen, oder spezielle Aktivitäten in definierten Brennpunkten vertraglich vereinbaren und abgelden. Die Kapo oder die Gemeinden können unter gewissen Bedingungen auch Aufgaben an Dritte ausserhalb der Verwaltung oder an Private übertragen (z.B. Überwachung des ruhenden Verkehrs, Rettungseinsätze, technische Dienstleistungen etc.). Erfordert die Erfüllung einer Aufgabe die Anwendung von polizeilichem Zwang, so ist jedoch ausschliesslich die Kantonspolizei zuständig (Gewaltmonopol). Weiter kann die bernische Regierung bei Bedarf ausserkantonale Polizeikräfte anfordern; umgekehrt können andere Kantone den Kanton Bern um polizeiliche Unterstützung anfragen. Die Kosten dafür sind jeweils abzugelten.

2.4 Rechtsgrundlagen der Kantonspolizei

Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen in Bezug auf Organisation, Kompetenzen und Aufgaben der Kantonspolizei sowie über die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Dritten bilden das Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (KPG) und das Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (PolG). Die aktuelle Totalrevision des PolG führt die Bestimmungen der beiden Gesetze in einem einzigen Erlass zusammen (neues PolG) und passt sie in verschiedenen Bereichen an. So werden unter anderem die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden vereinfacht und punktuell erweitert. Die Rechtsgrundlagen für verschiedene Ermittlungstätigkeiten werden präzisiert (zum revidierten PolG vgl. Kap. 5). Der Grosse Rat hat das revidierte Gesetz in der Märzsession 2018 verabschiedet. In der Referendumsabstimmung vom 10. Februar 2019 hat das Berner Stimmvolk dem Gesetz klar zugestimmt. Das neue Gesetz soll auf 1. Januar 2020 in Kraft treten.

2.5 Organisation der Kantonspolizei

Die Kantonspolizei ist der Militär- und Polizeidirektion des Kantons Bern (POM) angegliedert und steht unter der Leitung des Kommandanten. Die Kapo ist in drei Querschnitt- und sechs sogenannten Frontabteilungen organisiert (vgl. unten stehende Grafik).



Organigramm der Kantonspolizei

3 Überprüfung Personalbestand (Projekt Lobenar)

3.1 Abschluss Projekt "Lobenar"

Vor rund 10 Jahren wurde der Personalbestand der Kapo letztmals vertieft überprüft und durch den Regierungsrat des Kantons Bern angepasst. Grundlage dafür bildete das Projekt "Lobenar"³.

Der Schlussbericht des Projekts, den der Regierungsrat im Sommer 2009 zur Kenntnis genommen hatte⁴, forderte eine Aufstockung des Personalbestandes um 139 Stellen oder rund 6% des damaligen Bestandes. 130 Stellen waren als tatsächliche Verstärkung der Kapo vorgesehen, 9 Stellen sollten dazu dienen, zusätzliche Zeitgutschriften für Nachtdienste zu kompensieren. Die Aufstockung des Korps sollte, nach der Phase der Rekrutierung und Ausbildung, in mehreren Tranchen zwischen 2012 und 2016 erfolgen.

3.2 Neue und intensivierte Aufgaben erfordern mehr Personal

Im Rahmen des Projekts wurden die Aufgaben, Leistungen und der Personalbestand der Kantonspolizei, ausgehend von der Sicherheits- und Bedrohungslage im Zeitraum 2007/08, untersucht. Die Analyse stellte im Rückblick auf die letzten Jahre einen hohen Überhang an Zeit- und Ferienguthaben sowie grosse Lücken im Personalbestand fest. Für den zusätzlichen Bedarf waren primär folgende Gründe ausschlaggebend:

- Forderung breiter Kreise der Bevölkerung und vieler Gemeinden nach zusätzlicher Polizeipräsenz zur Erhöhung der Sicherheit; Auslöser dafür waren u.a. gehäufte Delikte an speziellen Brennpunkten (z.B. Vandalismus oder Einbrüche);
- Stark zunehmende Einsätze im Ordnungsdienst; bei den Sportanlässen etwa erhöhte sich der Einsatz seit 2003 um das Vierfache, wobei die Anlässe oft zur gleichen Zeit und am Wochenende stattfinden, was das Polizeikorps stark beansprucht hatte;
- Zunehmende Komplexität der Ermittlungen sowie steigender Aufwand in Folge neuer Delikte wie z.B. häusliche Gewalt oder der Einführung der Geldstrafe und damit verbundener Abklärung der finanziellen Verhältnisse;
- Komplexe und langwierige Ermittlungen im Fall von mobilen, oft ausländischen kriminellen Organisationen und Banden; wegen personeller Engpässe erhielten z.B. Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels nicht die gebührende Priorität;
- Steigende Nutzung elektronischer Geräte und Netze generell und im Bereich von Pädophilie und verbotener Pornographie speziell; die Ermittlungen bedingen u.a. aufwändige Auswertungen von elektronischen Geräten und Daten als Beweismittel;
- Zunehmende Erwartungen der Bevölkerung im Bereich Präventionsarbeit (Kriminal- und Verkehrsprävention).

Der Bericht regte vor diesem Hintergrund an, die zusätzlichen Stellen primär bei den vier Regionalpolizeien sowie zur Verstärkung der Prävention und der spezialisierten Dezernate und Fahndungen einzusetzen. Zugleich sollte die Bevölkerung das Gros der neuen Stellen als zusätzliche Polizeipräsenz (z.B. zusätzliche Patrouillen) wahrnehmen können.

³ Das Projekt hat folgende Problemkreise untersucht: Lohndifferenzen, Bestandeserhöhung, Nachtdienstzuschlag, Überprüfung Richtpositionumschreibung

⁴ Der Bericht wurde von der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates zur Kenntnis genommen und im Beisein des Direktors der POM diskutiert (Quelle: Bericht der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates über ihre Tätigkeit im Jahr 2009).

3.3 Aufstockung in Tranchen umgesetzt

Im Jahr 2012 wurde die erste Erhöhung des Personalbestands um 25 Stellen wirksam. 9 Stellen wurden zur Kompensation von Zeitgutschriften, die übrigen schwergewichtig im Bereich der Prävention eingesetzt. Anschliessend sah der Regierungsrat vor, die Bestände der Kapo im Rahmen der ordentlichen Finanzplanung in mehreren Schritten zu erweitern. 2013/2014 kamen so zusätzliche 30 Stellen hinzu. Weitere für die Jahre 2015, 2016 und 2017 bei der Kapo geplante Stellen fielen jedoch im Rahmen der Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) weg (Einsparung), wobei der Grosse Rat die diesbezüglichen Sparpläne der Regierung bei der Kapo etwas reduzierte. Als letzte Tranche konnten im Jahr 2018 noch 30 Stellen aufgebaut werden, so dass insgesamt 76 (exklusiv der 9 zusätzlichen Stellen zum Ausgleich der Nachtzeitgutschrift) der ursprünglich geplanten 139 Stellen realisiert werden konnten.

Rückstände aus dieser teilweisen Realisierung sind noch immer sichtbar. Die Einführung der StPO hat einen Anstieg bei der Leistungserfassung zu Gunsten der Gerichtspolizei gebracht, der sich vornehmlich in umfangreicheren Ermittlungshandlungen pro Fall niederschlägt. Der erhöhte Verwaltungsaufwand, der bei der Einführung der StPO befürchtet wurde, hat sich, befeuert durch die Rechtsprechung, bewahrheitet. Die Justiz ihrerseits reagierte ebenfalls mit einem erhöhten Stellenbedarf⁵, um den Auswirkungen der StPO gerecht zu werden⁶. Auch im Bereich der präventiven Sicherheit konnten nicht alle Erwartungen erfüllt werden. Wie aus der Evaluation von Police Bern bekannt ist, kaufen die Gemeinden (Stand 2013) rund 17'000 Stunden bei privaten Sicherheitsdiensten ein, was mindestens 23 Vollzeitstellen entspricht. Daneben darf nicht vergessen werden, dass die private Sicherheitsbranche seit Jahren Wachstumsraten von 4 bis 5% pro Jahr ausweist. Auch dadurch ist ein erhöhter Bedarf an Sicherheit feststellbar, dem bisher auf Seiten des Kantons Bern nicht vollends entsprochen werden konnte. Dem Bedürfnis der Gemeinden nach vermehrter Steuerung der präventiven Leistung wird zwar mit den Brennpunktverträgen im neuen Polizeigesetz entsprochen, hinsichtlich des gewünschten Umfangs sind der Kapo mit dem jetzigen Personalbestand aber deutliche Grenzen gesetzt. Kriminalitätsfelder, die schon bei der Ausarbeitung des ersten Berichts im Brennpunkt der Öffentlichkeit standen, tun dies trotz gezielter Verstärkung und Anstrengungen weiterhin: Dazu gehören insbesondere die Häusliche Gewalt sowie der Menschenhandel. Beide Felder sind inhärente Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung und werden nebst den repressiv angelegten Strafermittlungen auch vernetzt mit Partnerorganisationen präventiv bearbeitet. Trotzdem gelingt es beispielsweise im Bereich der häuslichen Gewalt nicht, die Anzahl der Fälle zu verändern. Sollen in diesen Bereichen die Bemühungen, wie von der Öffentlichkeit seit über 10 Jahren gefordert, tatsächlich verstärkt werden, sind dazu zusätzliche spezialisierte Ressourcen notwendig.

Der im Rahmen des Projekts Lobenar ausgewiesene Personalbedarf, der für die Erfüllung der Kernaufgaben als notwendig bezeichnet worden war, konnte demnach nicht vollständig realisiert werden. Diese Lücke führte u.a. dazu, dass noch immer relativ hohe Zeitguthaben bei der Kapo bestehen und die öffentliche Präsenz und die Kriminalitätsbekämpfung nicht im ge-

⁵ Aufgrund der Einführung der neuen StPO wurden die Organisationsstrukturen der Justiz im 2011 vollständig umgestaltet. Aus der Staatsanwaltschaft mit 24 Vollzeitstellen wurde unter Zusammenfassung der ehemaligen Staatsanwaltschaft, der ehemaligen regionalen und kantonalen Untersuchungsrichterämter und dem grössten Teil der ehemaligen Jugendgerichte eine neue Organisation mit 227 Vollzeitstellen und 270 Mitarbeitenden gebildet. Im 2015 bewilligte der Grosse Rat aufgrund der ausserordentlich hohen Belastung des Personals der Staatsanwaltschaft eine Erhöhung um 15.3 Stellen für 2016 (Aufstockung der Anzahl Mitarbeitenden im 2016 um mehr als 8%).

⁶ Dies führt aber nicht automatisch zu einer Entlastung bei der Kapo. So hat die Anzahl der delegierten Einvernahmen (Verfahren in der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft, die zur Durchführung einer oder mehrerer Einvernahmen an die Kapo delegiert werden) im Jahr 2017 in einigen Regionen punktuell erheblich zugenommen.

wünschten Ausmass erhöht werden konnte. Bedrohungen, die sich seither akzentuiert hatten (z.B. Cyber-Kriminalität), konnten mit dieser (zu geringen) Aufstockung des Personalbestands erst recht nicht aufgefangen werden.

Personalbestand vor 10 Jahren vertieft überprüft, erfolgte Aufstockung zu gering

Der Personalbestand der Kapo wurde letztmals vor 10 Jahren vertieft überprüft (Projekt Lobenar). Der Regierungsrat konnte die damals geforderte Erhöhung des Bestandes angesichts der Sparvorgaben nur teilweise umsetzen. Die Reduktion der Zeitguthaben sowie die Steigerung der polizeilichen Präsenz und die Kriminalitätsbekämpfung konnten nicht in erhofftem Ausmass erreicht, sich seither akzentuierende Bedrohungen (z.B. Cyber-Kriminalität) erst recht nicht aufgefangen werden.

4 Kennzahlen rund um die Kantonspolizei (2012 – 2017/8)

4.1 Personalbestand

4.1.1 Bevölkerungsentwicklung und Polizeibestand

Die Bevölkerung des Kantons Bern hat in den letzten Jahren regelmässig leicht zugenommen. Von 2012 bis 2018 hat sie sich von ca. 992'000 auf ca. 1'035'000 erhöht.⁷ Dies entspricht einer Zunahme von rund 4.3%, gesamtschweizerisch waren es ca. 6.1%.

4.1.2 Entwicklung der Bestände

Der Ist-Bestand an Polizistinnen und Polizisten entwickelte sich zwischen 2012 bis 2018 leicht schwankend, abhängig von der Rekrutierung und Ausbildung sowie der Fluktuationsrate (Kündigungen, Pensionierungen). Im Jahr 2012 lag der durchschnittliche Bestand gemäss Statistik der Kapo bei 2'356 unbefristeten Vollzeitstellen, im Jahr 2018 bei 2'491. Darin eingeschlossen sind alle Mitarbeitenden, inklusive die Sicherheitsassistenten des Botschaftsschutzes und Verkehrsdienstes. Wird nur der Bestand mit Polizeiausbildung betrachtet,⁸ welcher für die Gewährleistung der Sicherheit in erster Linie massgebend ist, so beträgt dieser im Durchschnitt 1'889 (2012) bzw. 1'963 (2018). Die Bestände der bernischen Kantonspolizei haben demzufolge zwischen 2012 und 2018 um knapp 4% (mit Polizeiausbildung) bzw. ca. 5.7% (alle, inkl. Botschaftsschutz, Verkehrsdienste) zugenommen.

Der Gesamtbestand (Vollzeitstellen) hat sich zwischen 2012 und 2018, bezogen auf die Querschnitt- und Frontabteilungen, unterschiedlich entwickelt. Die Bestände der Querschnittsabteilungen und des Kommandos haben insgesamt um rund 4.6%⁹, jene der Frontabteilungen

⁷ Daten: Bundesamt für Statistik (BFS); Ende 2012 – Ende 3. Quartal 2018 (Stand 19.12.2018)

⁸ In dieser Grösse sind die Mitarbeitenden des Botschaftsschutzes und des Verkehrsdienstes nicht enthalten, da sie nicht über eine Polizeiausbildung mit eidg. Fachausweis (Polizeischule), sondern über eine stark verkürzte Ausbildung verfügen. Auch die Mitarbeitenden in Supportfunktionen wie Informatik, Personal- oder Rechtsdienst sind nicht Teil dieser Kategorie.

⁹ Die drei Querschnittsabteilungen Ressourcen+Dienstleistungen, Planung+Einsatz sowie Technik erbringen teilweise auch direkt "Frontdienstleistungen" oder direkt produktive Leistungen (z.B. mit dem Spezialisten/Innen des Diensthundewesens oder mit dem Lehrverband bei Ordnungsdienstseinsätzen). Die Trennung von Querschnitt und Front ist daher nicht messerscharf. Der Anteil der Querschnittsabteilungen und des Kommandos am Gesamtbestand liegt bei 13.8% (2018).

um 5.9% zugenommen (Regionalpolizeien, Kriminalabteilung, Abteilung Verkehr, Umwelt + Prävention). Die Bestände der vier Regionalpolizeien alleine haben um 7.8% zugenommen.¹⁰

4.1.3 Soll- und Ist-Bestand

Lagen der Ist-Bestand und der bewilligte Soll-Bestand im Jahr 2012 ungefähr im Gleichgewicht, so rutschte der Ist-Bestand in den Jahren 2013, 2014 und 2015 unter den Soll-Bestand. Im Jahr 2016 lagen die Ist- und Soll-Bestände etwa wieder gleichauf, im Verlaufe des Jahres 2017 entwickelte sich ein leichter Überbestand von durchschnittlich etwa 50 Stellen, der sich 2018 auf gut 20 Stellen reduziert hat.¹¹ Diese Schwankungen sind im Wesentlichen mit unterschiedlichen, nur schwer vorhersehbaren Fluktuationsraten begründet. Lag diese im Jahr 2012 bei 4.4% und stieg 2014 sogar auf 5.5%, so sank sie im Jahr 2016 deutlich auf 3.7% und im Jahr 2017 sogar auf 3.1%. Die aktuellen Schätzungen gehen davon aus, dass die Ist-Bestände im Verlaufe von 2019 wieder leicht unter den Soll-Beständen liegen werden.

Zahl der Mitarbeitenden mit Polizeiausbildung weniger stark gestiegen als Bevölkerung

Der Personalbestand der Kapo hat zwischen 2012 – 2018 insgesamt (inkl. Botschaftsschutz und Verkehrsdienst) etwas stärker zugenommen (+ 5.7%) als die bernische Bevölkerung (+ 4.3%). Um knapp 4% und somit weniger stark zugenommen als die Bevölkerung haben die Bestände mit Polizeiausbildung (ohne Botschaftsschutz und Verkehrsdienst).

4.1.4 Stabile, aber eher tiefe Polizeidichte

Für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind die Mitarbeitenden mit vollwertiger Polizeiausbildung von besonderer Bedeutung. Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten führt eine nationale Statistik nach einheitlichen Kriterien und weist für diese Kategorie die Bestände sämtlicher Kantone aus.¹² Beim Kanton Bern liegen die Werte für Anfang 2015 bei 1899, für 2016 bei 1941, für 2017 bei 1984, für 2018 bei 1996 und für 2019 bei 1988 Angestellten.¹³ Diese Werte sind auch massgebend, um die in den Kantonen bestehende "Polizeidichte" (1 Polizist pro x Einwohner) zu berechnen und vergleichen.

Im Kanton Bern erweist sich die Polizeidichte als recht stabil. Zu Beginn des Jahres 2019 lag sie bei 1/521.¹⁴ Im Vergleich zur gesamtschweizerischen Polizeidichte, die 2019 bei 1/454

¹⁰ Dieser starke Anstieg der Mitarbeitenden erklärt sich auch durch die Aufstockung des Botschaftsschutzes bei der Regionalpolizei Bern (vom Bund finanzierte Aufgabe) sowie durch den Leistungseinkauf der Gemeinden (betrifft alle Regionalpolizeien).

¹¹ Der Soll-Bestand umfasst die bewilligten Stellen; der Ist-Bestand umfasst die tatsächlich besetzten Stellen. Bis und mit 2016 sind im Soll-Bestand alle unbefristeten Stellen, nicht aber Personen in Ausbildung (Aspirantinnen und Aspiranten, Lernverbände; Lernende und Praktikanten) sowie befristete Stellen und das Reinigungspersonal enthalten. Ab 2017 sind im Soll-Bestand befristete Stellen und das Reinigungspersonal eingeschlossen (52 Stellen), die Personen in Ausbildung aber nach wie vor nicht (139). Die Aussagen zur Zunahme des Bestandes zwischen 2012 – 2018 in Ziffer 4.1.2 umfassen den Ist-Bestand unbefristeter Stellen (ohne Ausbildung, befristete Stellen, Reinigungspersonal).

¹² Darin enthalten sind alle Mitarbeitenden mit einem "eidgenössischen Fachausweis Polizist" (Polizeischule) sowie polizeilichen Weiterbildungen (höhere Fach- oder Kaderausbildungen). Nicht enthalten in dieser Kategorie sind in allen Kantonen – neben Stabsfunktionen ohne polizeiliche Ausbildung (z.B. Finanz-, Personal- oder Übersetzungsdienst) – verschiedene polizeiliche Assistenzfunktionen mit einer deutlich kürzeren und weniger breiten Ausbildung. In Bern fallen der Botschaftsschutz und Verkehrsdienst (beide nur in Stadt Bern tätig) darunter, im Kanton Zürich z.B. eine recht grosse Zahl von Sicherheitsbeauftragten der Flughafenpolizei und verschiedene weitere Sicherheitsassistenzfunktionen.

¹³ Die Statistik der KKPBS basiert auf dem Bestand der kantonalen Korps jeweils am 1. Januar des Jahres. Die Statistik der Kapo Bern (vgl. Ziffer 4.1.2) basiert auf einem Durchschnittswert des Jahres; deshalb sind die Werte etwas unterschiedlich.

¹⁴ Frühere Werte: 1/517 (2018), 1/516 (2017), 1/523 (2016), 1/531 (2015), 1/525 (2014), 1/521 (2013) und 1/524 (2012)

lag, hat der Kanton Bern einen – gemessen an der Bevölkerungszahl – geringen Polizeibestand. Noch ausgeprägter gilt dies im Vergleich zu anderen grossen, bevölkerungsreichen und urban-ländlich gemischten Kantonen wie Zürich (1/372) und Waadt (1/412), zum grossen, aber ländlich dominierten Kanton Graubünden (1/406) oder zu ausgeprägten Stadtkantonen wie Genf (1/349) und Basel-Stadt (1/287). Einige ländliche und kleinere Kantone weisen Anfang 2019 hingegen eine geringere Polizeidichte auf als der Kanton Bern, so z.B. die Kantone Thurgau (1/717), Schwyz (1/654) oder Freiburg (1/565).¹⁵

Polizeibestand im Kanton Bern ist tief (gemessen an Bevölkerungszahl)

Die Polizeidichte (1 Polizist pro x Einwohner) im Kanton Bern ist seit 2012 ungefähr stabil. Sie lag mit 1/521 aber auch Anfang 2019 klar unter dem Durchschnitt aller Kantone (1/454) und sogar deutlich tiefer als in den vergleichbaren, bevölkerungsreichen Kantonen Zürich und Waadt (1/372; 1/412) oder im flächenmässig grossen Kanton Graubünden (1/406).

4.2 Leistungen der Kantonspolizei

4.2.1 Gesamthafte Zunahme der Leistungen

Die Leistungen der Kantonspolizei (alle, inkl. Botschaftsschutz und Verkehrspolizei) haben zwischen 2012 und 2018 als Ganzes um ca. 3.9% oder von ca. 4'325'800 auf ca. 4'492'800 Stunden zugenommen.¹⁶ Diese Leistungen lassen sich in direkt produktive und indirekt produktive Zeit (Führung, Administration, Ausbildung, Services¹⁷) unterteilen. Der Anteil der direkt produktiven Zeit hat zwischen 2012 und 2018 deutlich zugenommen; 2012 lag er bei 70.2%, 2018 bei 75.5%. Der Anteil der indirekt produktiven Zeit hat sich entsprechend reduziert.

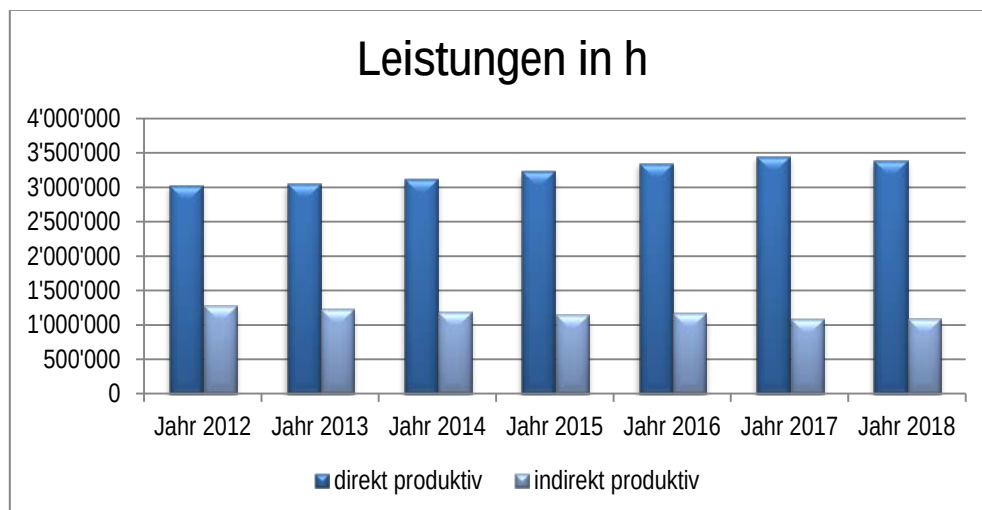


Tabelle: Leistungen der Kantonspolizei in h

¹⁵ Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten hält fest, dass verschiedene Faktoren die Polizeidichte beeinflussen. Dazu könnten z.B. zählen: städtische/ländliche Gebiete, Sportstadien, spezielle Infrastrukturen wie Flughäfen oder besondere Rollen wie Bern als Bundeshauptstadt oder Genf als UNO-Sitz.

¹⁶ In dieser Zusammenstellung eingeschlossen ist die effektive Arbeitszeit; nicht enthalten sind Abwesenheiten wie Ferien, Urlaub, Krankheit, Unfälle etc. sowie die Zeitzuschläge.

¹⁷ Zu den Services zählen zum Beispiel Supporte wie: Informatik, Bauten + Logistik, Telekommunikation, Flottenmanagement, Kommando, Kommunikation, Personal-, Rechts-, Finanz-, Übersetzungsdienste sowie Psychologischer Dienst.

4.2.2 Schwergewichte und Veränderungen bei direkt produktiven Leistungen

Den grössten Anteil innerhalb der direkt produktiven Leistungen fiel im Jahr 2018 mit rund 54% auf die Kategorie der Gerichtspolizei (insb. Ermittlungen). Im Vergleich zu 2012 haben die diesbezüglichen Tätigkeiten um rund 8% zugenommen.

Die Sicherheitspolizei weist mit rund 21% ebenfalls einen hohen Anteil an den direkt produktiven Tätigkeiten auf. Diese Kategorie hat seit 2012 mit knapp 21% deutlich zugenommen, wie dies mit dem Projekt Lobenar auch beabsichtigt war (zusätzliche, sichtbare Präsenz).

Die Verkehrspolizei umfasste 2018 knapp 7% der Leistungen¹⁸; dieser Anteil bleibt im Vergleich zu 2012 ungefähr stabil. Der Botschaftsschutz hatte 2018 einen Anteil von gut 5% an den Leistungen. Im Vergleich zu 2012 hat diese Kategorie um rund 44% zugenommen.

Der Einsatz an Veranstaltungen und Kundgebungen (Ordnungsdienst) schwankt je nach Zahl und Dimension der Ereignisse relativ stark (Staatsbesuche, politische Ereignisse, lokale, nationale, internationale Sportveranstaltungen). 2018 beanspruchte der Ordnungsdienst einen Anteil von gut 4%.¹⁹

4.2.3 Vertragliche Leistungen zu Gunsten des Bundes

Die Kapo erfüllt Aufgaben im Auftrag des Bundes, welche mehrheitlich mit der Rolle Berns als Bundeshauptstadt zu tun haben. Diese Leistungen sind vertraglich vereinbart und werden finanziell abgegolten. Zu diesen Aufgaben zählen insbesondere der Botschaftsschutz, gewisse Schutzaufgaben (z.B. für in- und ausländische Magistraten), Schwerverkehrskontrollen sowie Aufgaben im Rahmen des Staatsschutzes. Die Tätigkeiten im Rahmen des Botschaftsschutzes, weiterer Schutzaufgaben und der Schwerverkehrskontrollen (insb. technischer Verkehrszug) haben seit 2012 um rund 31% zugenommen. Mehr als zwei Drittel davon sind im Jahre 2018 auf den Botschaftsschutz gefallen. Der starke Anstieg dieser Aufgabenkategorie (44% seit 2012) ist auf den Rückzug des Bundes aus dieser Tätigkeit zurückzuführen. Der Personalbestand des Botschaftsschutzes wurde in den Jahren 2014 und 2015 denn auch um je 14 Stellen erhöht. Ein weiterer Rückzug der Armee aus der Botschaftsbewachung ab 2020 ist gegenwärtig Gegenstand von Vertragsverhandlungen. Ein Ausbau im Bereich der Schwerverkehrskontrollen sowie im Bereich des Staatsschutzes ist ebenfalls mittelfristig denkbar.

4.3 Offene Zeitguthaben

Ein Grund für den im Zuge des Projekts Lobenar angestrebten Personalaufbau bei der Kapo waren die beachtlichen angesammelten Zeitguthaben. Derartige Guthaben bestehen weiterhin.

Die Zeitguthaben setzen sich aus Gleitzeit-, Ferienrest- sowie Langzeitguthaben zusammen. Der Saldo all dieser Guthaben betrug im Jahr 2018 rund 553'000 Stunden oder ca. 65'000 Arbeitstage (pro Kopf ca. 26 Tage). Die Feriensaldi haben seit 2012 spürbar abgenommen, die Langzeitguthaben hingegen zugenommen. Diese bilden im Jahr 2018 mit rund 394'000 Stunden den weitaus grössten Teil der Zeitguthaben.

¹⁸ Zur Veranschaulichung: Diese direkt produktiven Leistungen der Verkehrspolizei umfassen rund 232'500 Stunden (2018). In dieser Zahl nicht enthalten sind jene Tätigkeiten der Gerichtspolizei, welche mit dem Strassenverkehrsgesetz (SVG) verbunden sind und somit ebenfalls die Verkehrssicherheit betreffen. Dies macht im Jahr 2018 ca. 260'000 Stunden aus. Gesamthaft können somit rund 15% der direkt produktiven Leistungen der Kapo dem Bereich Verkehr zugeordnet werden.

¹⁹ In den Jahren 2016 und 2017 waren die Einsatzzeiten des Ordnungsdiensts deutlich höher als in den Jahren 2012 – 2015, primär aufgrund verschiedener "Grossereignisse" wie Tour de France, Staatsbesuche etc.

In den Jahren 2014 und 2015 lagen die Zeitguthaben vorübergehend um 30'000 bis 40'000 Stunden höher als 2012/2013. Gegenüber 2014 und 2015 war insgesamt ein Abbau der Zeitguthaben möglich, so dass das Niveau im Jahr 2018 ungefähr wieder auf jenem der Jahre 2012, 2013, 2016 und 2017 lag (um 550'000 Stunden). Ein Abbau, wie dies mit dem Projekt Lobenar beabsichtigt war, ist demnach nicht gelungen.

Hohe offene Zeitguthaben von ca. 26 Tagen pro Kopf

Die direkt produktiven Leistungen der Kapo haben zwischen 2012 und 2018 deutlich zugenommen. Ihr Anteil liegt im Jahr 2018 bei 75.5%. Der grösste Anteil davon fällt auf die Gerichtspolizei. Besonders stark zugenommen haben aber die Tätigkeit der Sicherheitspolizei (Forderung Projekt Lobenar) sowie der Botschaftsschutz. Die offenen Zeitguthaben (Ferien-, Gleitzeit-, Langzeitguthaben) sind 2018 nach wie vor auf hohem Niveau und summieren sich auf rund 26 Tage pro Kopf.

5 Revidiertes Polizeigesetz

5.1 Unveränderte Grundlagen

Der Grosse Rat hat das neue Polizeigesetz am 27. März 2018 verabschiedet. Das Berner Stimmvolk hat dem Gesetz in der Referendumsabstimmung vom 10. Februar 2019 klar zugestimmt. Das neue Gesetz soll auf 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Der Kanton Bern ist wie bisher originär und ausschliesslich zuständig für die Strafverfolgung. An dieser Aufgabenteilung zwischen Kanton (Kantonspolizei) und Gemeinden (in ihrer Rolle als kommunale Sicherheitsbehörden) ändert sich durch die Totalrevision des Polizeigesetzes nichts. Wie bis anhin kann die Kantonspolizei den Gemeinden einzelne für sie geeignete Aufgaben übertragen. Unverändert bleibt auch die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Verbundsaufgabe von Kanton und Gemeinden. Wie bis anhin sorgen die Gemeinden für die Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitspolizei, so lange dafür keine polizeilichen Massnahmen unter Androhung oder Anwendung von Zwang notwendig sind. Ebenfalls unverändert sind das Subsidiaritätsprinzip und das Gewaltmonopol der Kantonspolizei.

Die Evaluation "Police Bern"²⁰ hat gezeigt, dass sich das bisherige Modell der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden bewährt hat. Es wird deshalb beibehalten. Die polizeiliche Grundversorgung wird demnach weiterhin durch die Kantonspolizei geleistet und von den Gemeinden mitfinanziert. Darüber hinaus verfügen diese wie bis anhin über die Möglichkeit des vertraglichen Leistungseinkaufs. Der institutionalisierte Informationsaustausch mit den Vertragsgemeinden wird weiterverfolgt. Auch die im operativen Polizeialltag gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Sicherheitsbehörden und der Kantonspolizei wird beibehalten und erfährt keine grundlegenden Veränderungen.

²⁰ Die Evaluation "Police Bern" hat – nach der Bildung einer einheitlichen Kantonspolizei – insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden untersucht. Der Regierungsrat hat die Ergebnisse in einem Bericht vom 5. Juni 2013 dem Grossen Rat unterbreitet.

5.2 Neuerungen im revidierten Polizeigesetz

5.2.1 Zusammenfassung aller polizeirechtlichen Gesetze im PolG

Das bestehende Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (KPG) wurde im Zuge der Revisionsarbeiten in das Polizeigesetz integriert. Die vom KPG übertragenen Gesetzesartikel erfuhren keine grundlegenden Änderungen. Die Totalrevision wurde dazu genutzt, einzelne Lücken im Gesetz zu schliessen. Neuerungen wurden insbesondere in den Bereichen Personalführung, Personalkategorien, Polizeistatus und Anstellungsbedingungen eingeführt. Weiter konnten niederschwellige personalrechtliche Massnahmen eingeführt werden, die bei der Verletzung der Dienstpflicht zum Zuge kommen können. Ferner hat die Kantonspolizei aufgrund neu eingeführter gesetzlicher Grundlagen die Möglichkeit, Bewerberinnen und Bewerber einer Personensicherheitsprüfung zu unterziehen.

5.2.2 Pauschalierung der Interventionskosten

Eine Empfehlung aus der Evaluation "Police Bern" war, durch neue Modelle im Bereich der Grundversorgung Optimierungen in der Zusammenarbeit zu erreichen. Dies erwies sich insofern als schwierig, als die Leistungen der Grundversorgung von den einzukaufenden Leistungen sowie den alleine vom Kanton finanzierten gerichtspolizeilichen Leistungen kaum klar abgrenzbar sind. Aus diesem Grund wurde im revidierten Polizeigesetz auf das Grundversorgungsmodell verzichtet. Die Abrechnung der Interventionskosten erfolgt neu über das Modell der Pauschalkosten. Gemäss diesem Modell bezahlt jede Gemeinde jährlich – in Abhängigkeit der Bevölkerungsgrösse und des Sicherheitsbedürfnisses – eine Pauschale für die Kosten der polizeilichen Interventionen (Ereignisbewältigung) und der polizeilich gebotenen Vollzugshilfe. Dadurch fällt ein grosser administrativer Aufwand für die Kantonspolizei weg, da die Kosten nicht mehr einzeln abgerechnet werden müssen.

Die grossen Gemeinden des Kantons Bern, die Kernstädte, tragen wie bis anhin den grössten Anteil der polizeilichen Gemeindekosten mittels massgeschneidertem Ressourcenvertrag. Kleine Gemeinden werden mit einem entsprechend kleineren Pauschalbetrag belastet; so beträgt der jährliche Pauschalbetrag einer Gemeinde mit 1'000 Einwohnern z.B. 600 Franken.

5.2.3 Brennpunktvertrag

Zwei für die Gemeinden bisher verfügbare Verträge fallen mit dem revidierten Polizeigesetz weg. Der Interventionsvertrag wird durch das Modell der Pauschalierung hinfällig, der Patrouillenvertrag hat sich nur wenig bewährt. Durch das Modell der Pauschalierung der Interventionskosten werden die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden jedoch nicht abgebaut. Vielmehr werden diese verbessert, indem das Instrument des Brennpunktvertrags eingeführt wird. Mit diesem Vertrag können Gemeinden für einen bestimmten Zeitraum einen räumlichen Bereich ihrer Gemeinde als Problemfeld definieren ("à la carte"), welchem die Kantonspolizei dann eine spezielle Aufmerksamkeit widmet. Pro Gemeinde können maximal zwei Brennpunkte festgelegt werden. Die Abrechnung mit den Gemeinden ist schliesslich abhängig von dem von der Kantonspolizei eingesetzten Aufwand.

5.2.4 Identitätskontrollen durch die Gemeinden

In seiner Planungserklärung Nr. 1 vom 11. September 2013 zur Evaluation "Police Bern" hält der Grosse Rat fest, dass die Gemeinden die Befugnis erhalten sollen, Identitätsabklärungen vorzunehmen. Anhand des revidierten Polizeigesetzes wurde dieses Anliegen aufgenommen. Die Gemeinden sind demnach im niederschweligen Ordnungsbereich wie Littering, Lärm etc. befugt, Personen aufzufordern, ihre Personalien bekannt zu geben und sich, wenn möglich,

auszuweisen. Kommt eine Person dieser Aufforderung nicht nach, dürfen Gemeindemitarbeitende keinen Zwang ausüben, sondern ziehen zu diesem Zweck die Kantonspolizei bei. Weiter darf die Befugnis zur Durchführung von Identitätskontrollen nicht an Private, z.B. an Sicherheitsdienstleister, übertragen werden.

5.2.5 Bussenerhebung im Ordnungsbereich

Mit der Befähigung zur Bussenerhebung im Ordnungsbereich wird ein weiteres Anliegen aus der Planungserklärung zur Evaluation "Police Bern" (Planungserklärung Nr. 2 vom 11. September 2013) umgesetzt. Gemeinden mit einem Ressourcenvertrag dürfen bei Ordnungswidrigkeiten – Übertretungen wie z.B. Nachtruhestörungen oder unanständiges Benehmen – sowie im Bereich Migration und Gewerbe Ordnungsbussen erteilen. Die Kompetenz dafür liegt bei den Gemeindemitarbeitenden, welche zur Ausübung der Tätigkeit uniformiert sein müssen, und darf nicht an Private übertragen werden.

5.2.6 Verkehrsunterricht gesetzlich verankert

Die Kantonspolizei leistet im Bereich des Verkehrs gezielte Präventionsarbeit. Dazu zählt auch der Verkehrsunterricht. Diese Tätigkeit (inkl. Fahrradprüfung) wurde in Artikel 9, Absatz 1, Buchstabe f des Polizeigesetzes neu explizit als Aufgabe der Kantonspolizei verankert, und zwar ab Stufe Kindergarten bis Abschluss der Primarschule (Mittelstufe, bis und mit 6. Klasse).²¹

5.2.7 Stärkung des polizeilichen Vorermittlungsverfahrens

Polizeiliche Vorermittlungen und damit das Erkennen, ob bestimmte Straftaten begangen worden sind oder kurz vor der Ausführung stehen, sind im Bereich der Internetkriminalität von besonderer Notwendigkeit. Zu diesem Bereich gehören insbesondere die Pädokriminalität und die strafbare Pornographie sowie Frauen- und Kinderhandel bzw. Menschenhandel und Menschen schmuggel. Die Grundkompetenz der Kantonspolizei zur Vorermittlung wurde demnach explizit in das revidierte Polizeigesetz aufgenommen. Der Einsatz von verdeckten Ermittlern in der polizeilichen Vorermittlung ist aufgrund des neu verankerten Grundsatzes ebenfalls klar festgelegt.

5.2.8 Stärkung der Massnahmen betreffend häuslicher Gewalt und Stalking

Mit dem revidierten Polizeigesetz verfügt die Kantonspolizei neu über die Möglichkeit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung störende oder gefährdende Einzelpersonen wegzuweisen oder fernzuhalten. Mit der Fernhaltung kann neu auch ein Kontakt- und Annäherungsverbot zum Schutz einer gefährdeten Person ausgesprochen werden; insbesondere in den Bereichen häusliche Gewalt und Stalking ist dies eine bedeutende Erweiterung der möglichen Massnahmen seitens der Kantonspolizei. Fernhaltungen können sich zudem auf den Arbeitsort und, zum Schutze von Kindern, auf deren Schule beziehen. Die mögliche Dauer einer Fernhaltung wurde von bisher 14 Tagen auf neu 20 Tage erweitert.

5.2.9 Ausbau von Datenschutzregelungen und Modernisierung

Im revidierten Polizeigesetz wurde neu eine gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die Kantonspolizei zur Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Gefahrenabwehr Profiling betreiben darf. Zudem besteht die Möglichkeit, mit Bund und Kantonen gemeinsame Datenbearbeitungssysteme zu schaffen. Einen zentralen Beitrag zur Erleichterung der schweizweiten Kri-

²¹ Die Erweiterung des durch die Kantonspolizei vermittelten Verkehrsunterrichts auf die Oberstufe (7. – 9. Klasse) fand bei der Beratung des Gesetzes im Grossen Rat zwar eine recht breite Unterstützung, wurde aber aus finanziellen Überlegungen (vier bis fünf zusätzliche Stellen nötig) schliesslich abgelehnt.

minalitätsbekämpfung und Vermisstensuche konnte zudem durch die Klärung von Schnittstellen zwischen der Kantonspolizei und den Polizeibehörden von Bund und Kantonen erreicht werden.

Wirkungsvollere Zusammenarbeit Kapo – Gemeinden

Das neue Polizeigesetz vereinfacht die Zusammenarbeit zwischen Kapo und Gemeinden dank dem neuen Modell der Pauschalierung. Die neuen Brennpunktverträge hingegen bieten den Gemeinden bessere Möglichkeiten, die Kapo gezielt und wirkungsvoll für ihre Sicherheitsbedürfnisse einzusetzen.

6 Realisierte Effizienzgewinne (Organisation, Personal)

6.1 Querschnittabteilung

6.1.1 Planung und Einsatz

Durch die Aufhebung der Fachstelle Veranstaltungen per Frühling 2017 konnte eine Kaderstelle eingespart werden. Zudem wurden von der Regionalen Einsatzzentrale (REZ) Bern/Mittel- und Oberaargau (MEOA) 200 Stellenprozente zugunsten der Regionen Bern und MEOA abgebaut. Im Gegenzug wurden der REZ Bern/MEOA zwei dauerhafte Stagers aus den beiden genannten Regionen zugeteilt. Durch diesen Wechsel und den entstandenen Know-How-Transfer konnte ein Effizienzgewinn erzielt und das gegenseitige Verständnis für die Arbeit im operativen Bereich gestärkt werden. Die Verstärkung durch zwei Stagers war zudem ausreichend, um einen Reservepool von Einsatzdisponenten zugunsten der REZ in einer ausserordentlichen Lage (wie z.B. bei einem Terrorereignis) zu bilden.

6.2 Frontabteilungen und Regionalpolizeien

6.2.1 Kriminalabteilung

Aufgrund der Schwerpunktsetzung im Bereich Einbruchdiebstahl konnten zwei Stellen beim Dezernat Einbruch/Diebstahl geschaffen werden. Diese Stellenerhöhung erfolgte jedoch zu Lasten des Dezernats Enzian und der Innenfahndung.

Mit der Schaffung einer effizienten und zielgerichteten Arbeitsgruppe Cybercrime konnte, unter Einbezug aller involvierten Kreise der Kapo, der steigenden Zahl an Fällen bislang noch effizient begegnet werden. In absehbarer Zeit wird das nicht mehr möglich sein. Dies angesichts der Tendenz einer stetig steigenden Cyberkriminalität und der Vermutung, dass in Zukunft auch deutlich mehr Fälle von Cyberkriminalität von den Geschädigten gemeldet bzw. angezeigt werden. 2018 konnte der Bereich Cybercrime durch eine neue Gruppierung der Spezialfahndungen mit einer Fachkraft verstärkt werden.

6.2.2 Verkehr, Umwelt und Prävention

Im Jahr 2015 wurde die Fachstelle Qualitätssicherung aufgelöst, wodurch drei Mitarbeiterstellen abgebaut werden konnten. Durch den Wegfall dieser drei Querschnittsstellen konnte eine Personaleinsparung erreicht werden. Gleichzeitig waren jedoch gewisse Qualitätseinbussen bei der Nachkontrolle von Unfallrapporten zu verzeichnen. Im gleichen Jahr wurde das Sekretariat der Abteilung mit der Geschäftskontrolle zusammengelegt. Durch diese Reorganisation konnten 150 Stellenprozente eingespart werden.

Von 2012 bis 2017 wurden in der technischen Verkehrsüberwachung laufend kleinere Optimierungsmassnahmen hinsichtlich der technischen Unterstützung und der Arbeitsabläufe durchgeführt. Die laufend gestiegene Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden im Backoffice konnte durch diese Massnahmen bisher aufgefangen werden.

Im Bereich Prävention wurde durch die organisatorische Zusammenlegung der Kriminal- und Verkehrsprävention eine Kaderstelle abgebaut.

6.2.3 Regionalpolizeien

Um eine bürgernahe und effiziente Präsenz der Polizeimitarbeitenden vor Ort weiterhin garantieren zu können, ist die lokale Vernetzung mit der Bevölkerung und der lokalen Wirtschaft unabdingbar. Dieses Netzwerk dient nicht nur der Aufrechterhaltung der lokalen Sicherheit, sondern ist auch bei sicherheits- und gerichtspolizeilichen Interventionen in der Region von Bedeutung. Dennoch hat die Kapo verschiedene punktuelle Reorganisationen vorgenommen.

6.2.3.1 Regionalpolizei Seeland – Berner Jura

Die bisherigen Bezirke Erlach, Lyss/Aarberg und Büren a.A. wurden aufgehoben und das Einsatzgebiet der Stationierten Polizei Seeland neu aufgeteilt in die zwei Bezirke Seeland Ost und Seeland West. Durch diese Neueinteilung wurden Kaderstellen abgebaut und auf Stufe Bezirkschef neue Strukturen geschaffen. Diese erhalten mehr Flexibilität und Autonomie bei der Dienstplanung.

Weiter wurde innerhalb der beiden Verwaltungskreise Biel und Seeland die Anzahl der Wachen mit garantierten Öffnungszeiten reduziert. Von den insgesamt 14 Polizeiwachen der Stationierten Polizei Seeland haben pro Verwaltungskreis zwei Polizeiwachen garantierte Öffnungszeiten; zwei weitere werden nur auf Voranmeldung geöffnet.

Mit der Inbetriebnahme eines zentralen Mobilisierungsortes für Ordnungsdienstseinheiten (BBZ Biel) konnte eine schlagkräftige Logistikbasis für die sicherheitspolizeiliche Grundversorgung geschaffen werden. Kurze Interventionswege erlauben eine rasche und effiziente Mobilisierung. Zudem konnte die dezentrale Weiterbildung gefestigt und die dezentrale erkennungsdienstliche Behandlung in Biel realisiert werden. Dies erlaubt es, in erheblichem Ausmass Verschiebungszeiten für die Ausbildung bzw. erkennungsdienstliche Behandlung in Bern einzusparen.

Aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung wurde der Stellenbestand des Sekretariats der Regionalpolizei seit 2012 halbiert.

6.2.3.2 Regionalpolizei Bern

In der Zeitspanne von 2012 bis 2016 konnten zugunsten anderer Dienste insgesamt etwa 15 Stellen eingespart werden. Durch die Zusammenführung der Verkehrskontrolle mit dem Verkehrsdienst ergab sich die Möglichkeit, die Funktion eines Dienstchefs (KS2) einzusparen. Der Verkehrsdienst wurde zudem von neun auf acht Gruppen reduziert und in der Verkehrskontrolle gab es eine Reduktion von drei auf zwei Gruppen. Dadurch konnten zwei Gruppenchef- und zwei Gruppenchef-Stellvertreterfunktionen eingespart werden. Im Jahr 2018 konnte die Präsenz der Einsatzkräfte an Wochenenden in der Nacht durch eine Optimierung der Dienstpläne erhöht werden. Durch die verstärkte Dialogstrategie im Ordnungsdienst, insbesondere bei Sportveranstaltungen, konnte Personal freigespielt werden.

6.2.3.3 Regionalpolizei Berner Oberland

In den letzten Jahren erfolgte eine deutliche Reduktion der Polizeiwachen von 28 auf 13. Die Anzahl der Polizeibezirke wurde im gleichen Zeitraum von acht auf sechs verringert. Erreicht wurde diese Verringerung durch das Zusammenlegen der Polizeibezirke Zweisimmen und Gstaad im Jahr 2015, wodurch je eine Funktion Bezirkschef (BC) und Bezirkschef-Stellvertreter (BC-Stv.) eingespart werden konnte. Durch die Zusammenlegung der Polizeibezirke Frutigen und Spiez im gleichen Jahr konnte die Zahl der Kaderpositionen in der Regionalpolizei Berner Oberland um einen weiteren BC und einen BC-Stv. reduziert werden. Die Schliessung der Polizeiwache Erlenbach, auch 2015, und die Integration der davon betroffenen Mitarbeitenden in die bestehenden Strukturen der Polizeiwache Spiez führte zu einem Wegfall eines Wachtchefs und eines Wachtchef-Stellvertreters. Die Bedienstungszeiten der Wachen in Thun und Interlaken können ab Februar 2019 ausgedehnt werden.

6.2.3.4 Regionalpolizei Mittelland-Emmental-Oberaargau

In jüngster Zeit wurden mehrere Polizeiwachen zusammengelegt und das Kadersystem gestrafft. Durch eine Umstrukturierung der Mobilen Polizei (Mob Pol) wurden weitere Kaderstellen abgebaut. Dank diesen Reorganisationen konnten die Ressourcen in der Grundversorgung (Präsenz, Patrouillen) deutlich erhöht und eine neue Schwerpunktgruppe in der Fahndung geschaffen werden.

Die Kantonspolizei hat ihre Effizienz gesteigert

Die Kantonspolizei hat ihre Organisation gestrafft und optimiert und dadurch eine Vielzahl von Stellen freigespielt. Diese konnten für andere prioritäre Aufgaben eingesetzt werden. Die lokale Vernetzung der Polizei mit der Bevölkerung und lokalen Wirtschaft ist jedoch unabdingbar. Die Polizeipräsenz in den Regionen darf deshalb angesichts ihrer präventiven Wirkung und Bedeutung für die Fähigkeit zu rascher Intervention sowie mit Blick auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nicht ausgedünnt werden.

7 Aktuelle Sicherheits- und Bedrohungslage

7.1 Entwicklung der Zahl der Delikte

7.1.1 Überblick Delikte gegen Strafgesetzbuch (StGB)

2017 resultierte – nach einem Höhepunkt im Jahr 2012 – der tiefste Stand an polizeilich registrierten Straftaten seit Einführung der Polizeilichen Kriminalstatistik im Jahr 2008.²² Verantwortlich dafür ist insbesondere der deutliche Rückgang der Vermögensdelikte, die ungefähr drei Viertel aller Vergehen gegen das Strafgesetzbuch ausmachen (2017: 73%; 2012: 76%). Besonders deutlich war dieser Rückgang bei den Diebstählen und Einbrüchen. Die Wahrscheinlichkeit ist allerdings hoch, dass sich zahlreiche Vermögensdelikte in den Cyber-Raum verlagert haben und – weil sie grossmehrheitlich nicht zur Anzeige gebracht werden – aus der Kriminalstatistik „herausgefallen“ sind (vgl. Ziffer 9.8.1.3). Die übrigen Vergehen gegen das Strafgesetzbuch (StGB) sind, nach Höhepunkten um 2012, ab 2014 unter jährlichen Schwankungen ungefähr konstant geblieben (z.B. Gewaltstraftaten insgesamt; Delikte gegen Leib und Leben, die sexuelle Integrität oder die Freiheit sowie Verkehrsdelikte nach SVG). Bei der häuslichen Gewalt schwankt die Zahl der Delikte zwischen 1'200 -1'400, wobei 2017 mit 1157

²² Vgl. Kriminal- und Verkehrsunfallstatistik des Kantons Bern: www.police.be.ch; in dieser Statistik sind nur Delikte sichtbar, für die eine Anzeige eingereicht worden ist

Vergehen ein Tiefststand erreicht wurde. Tendenziell zunehmend sind schwere Gewalttaten, im Vergleich 2016 / 2017 haben sie gar um 21% zugenommen.

Bei diesen Daten gilt es zu beachten, dass in der Kriminalstatistik nur Delikte erscheinen, die tatsächlich angezeigt werden. Dieser Anteil (Anzeigerate) ist sehr unterschiedlich. Am häufigsten werden Autodiebstähle angezeigt (um 90%); bei Tötlichkeiten erfolgen Anzeigen jedoch nur in etwa 20 – 25% der Fälle, bei Sexualdelikten liegt die Rate der Anzeigen sogar noch deutlich tiefer (3 – 10%). Dies bedeutet umgekehrt, dass bei diesen Gewaltdelikten eine hohe Dunkelziffer besteht, die in der Kriminalstatistik nicht sichtbar wird.²³

7.1.2 Klar höhere Kriminalität in urbanen Gebieten, hohe Gewalt gegen Frauen

Zwei Erscheinungen sind besonders auffallend. Zum einen ist ein hoher Anteil an Vergehen in urbanen Gebieten festzustellen: im Verwaltungskreis Bern-Mittelland werden rund 47%, in den Verwaltungskreisen Bern-Mittelland, Biel und Thun zusammen rund 71% aller Straftaten im Kanton Bern gegen das Strafgesetzbuch begangen (2017). Der Bevölkerungsanteil dieser Regionen an der Gesamtbevölkerung des Kantons beträgt rund 40% (Bern-Mittelland) bzw. 60% (drei Kreise zusammen, 2017).²⁴ Zum anderen sind Frauen häufige Opfer von Gewaltdelikten. Waren Frauen 2017 bei den Gewaltdelikten insgesamt in weniger als 20% der Fälle der Tat beschuldigt, so waren sie in rund 40% der Fälle die Opfer der Gewalttaten. Noch ausgeprägter ist das Bild bei den schweren Gewalttaten im Jahr 2017: waren praktisch ausschliesslich Männer der Tat beschuldigt, so waren 55% der Opfer Frauen.²⁵

7.1.3 Überblick Delikte gegen Betäubungsmittel- und Ausländergesetz

Gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtmG) sind im Jahr 2017 rund 12'500 Delikte begangen worden. Dies entspricht einer Abnahme um etwa 14% gegenüber 2012. Etwa 88% dieser Delikte betreffen 2017 den Konsum und Besitz von Betäubungsmitteln, knapp 10% den Handel und Schmuggel. Diese Kategorie hat seit 2012 leicht zugenommen. Allein im Verwaltungskreis Bern-Mittelland sind etwa 62%, in den Verwaltungskreisen Bern-Mittelland, Biel und Thun zusammen knapp 83% aller Delikte im Bereich Betäubungsmittel zu verzeichnen.

Leicht rückläufig waren zwischen 2012 und 2017 die Vergehen gegen das Ausländergesetz (z.B. rechtswidrige Ein-/Ausreise, illegale Erwerbstätigkeit/Beschäftigung). Fast 82% der ca. 2'600 Delikte fanden in den Verwaltungskreisen Bern-Mittelland, Biel und Thun statt.

²³ Die Zahlen stammen aus den Studien zur Kriminalität und Opferbefragungen der Bevölkerung im Kanton Bern (Killias Research & Consulting) im Auftrag der Kantonspolizei Bern, aus den Jahren 2011 und 2015, welche Daten zum "Anzeigeverhalten" bei den Opfern von verschiedenen Delikten enthalten.

²⁴ Bevölkerungsstatistik Kanton Bern 31.12.2017 (Wohnbevölkerung der Gemeinden, Verwaltungskreise und Verwaltungsregionen; Finanzverwaltung des Kantons Bern).

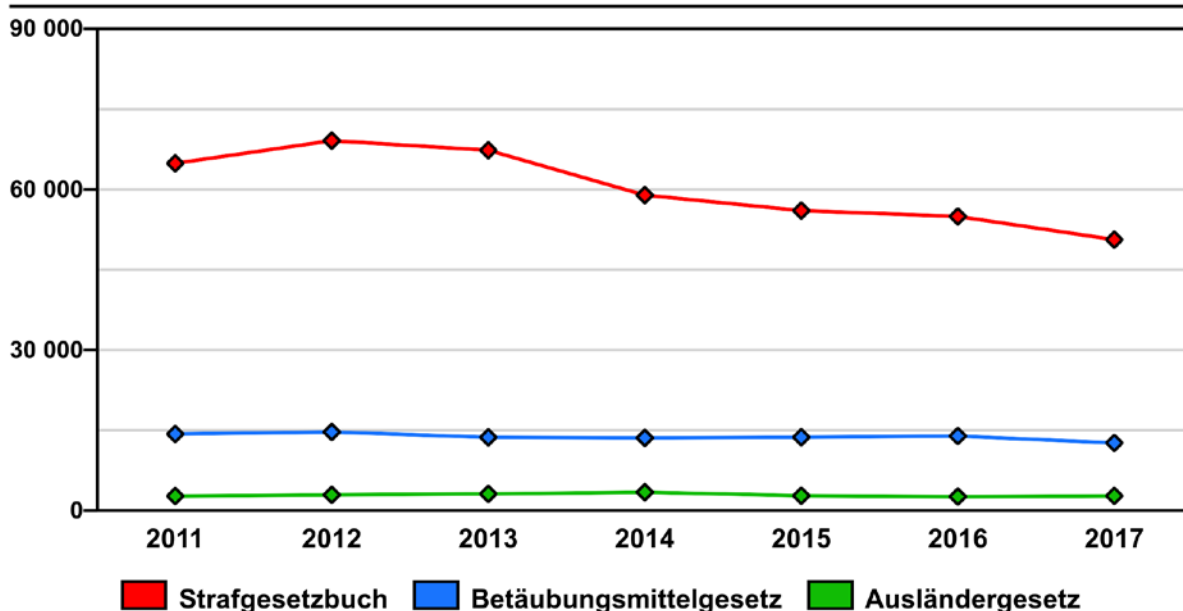
²⁵ Zu den schweren Gewalttaten zählen u.a. Tötungsdelikte, schwere Körperverletzungen, Raub und Vergewaltigungen.

Weniger Vermögensdelikte, stabile Gewaltdelikte, ausgeprägte urbane Brennpunkte

Die Straftaten insgesamt sind zwischen 2012 und 2017 um rund 12% zurückgegangen. Ausschlaggebend dafür sind primär die rückläufigen Vermögensdelikte (v.a. Diebstähle). Die übrigen Delikte gegen das Strafgesetzbuch (z.B. gegen Leib und Leben, sexuelle Integrität) sowie gegen das Betäubungsmittel- und Ausländergesetz sind nach Höhepunkten um 2012 seit 2014 ungefähr stabil geblieben. Bei verschiedenen Gewaltdelikten besteht eine hohe Dunkelziffer.

Die urbanen Gebiete weisen eine überproportionale Kriminalität auf: 71% (StGB) bis 83% (BetmG) der Delikte geschehen 2017 in den Verwaltungskreisen Bern-Mittelland, Biel und Thun, obschon dort nur rund 60% der bernischen Bevölkerung leben (2016). Bei den Gewalttaten sind die der Tat Beschuldigten grossmehrheitlich männlich, die Opfer jedoch zu 40% (alle Gewalttaten) bzw. sogar 55% (schwere Gewalttaten) Frauen.

Straftaten nach Gesetzen



Stand der Datenbank: 15.2.2018

Quelle(n): BFS – Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2017

© BFS, Neuchâtel 2018

Quelle der Grafik: Kriminalstatistik Kanton Bern, 2017

7.2 Stark unterschiedliche Aufklärungsrate

Der Anteil der Straftaten, die aufgeklärt werden können, liegt in den Jahren 2012 bis 2017 je nach Deliktskategorie sehr unterschiedlich. Rund 80% (2013) bis 88% (2017) der Gewalttaten werden aufgeklärt. Bei Delikten gegen die sexuelle Integrität schwankt die Aufklärungsrate zwischen rund 79% (2016) und knapp 86% (2015); bei den Vermögensdelikten liegt sie wesentlich tiefer und ist von gut 14% (2012) auf fast 22% (2017) angestiegen. Innerhalb dieser Kategorie bestehen jedoch sehr unterschiedliche Raten. So liegen die Aufklärungsraten bei Veruntreuung und Hehlerei zwischen 90 und 100%, im Falle der zahlreichen Diebstähle und Sachbeschädigungen jedoch wesentlich tiefer (Grössenordnungen: Fahrzeugdiebstahl: 2 – 6%; übrige Diebstähle: 15 – 26%; Sachbeschädigungen: 10 – 17%).

Tiefe, aber klar steigende Aufklärungsrate bei Vermögensdelikten

Die Aufklärungsrate liegt bei den meisten Vergehen zwischen etwa 80% und 90%. Wesentlich tiefer ist diese bei Diebstählen und Sachbeschädigungen. Bei den Vermögensdelikten insgesamt ist die Rate zwischen 2012 und 2017 aber von 14 auf 22% gestiegen.

7.3 Struktur der beschuldigten Personen²⁶

Der überwiegende Teil der Personen, die einer Straftat beschuldigt sind, sind männlich (2017: StGB 77%, BetmG 86%). Knapp ein Drittel der im Rahmen des StGB Beschuldigten sind Jugendliche unter 24 Jahren. Bei den Gewalttaten beträgt der Anteil der Männer unter den Beschuldigten 81%, bei den schweren Gewalttaten nahezu 100%. Der Anteil der Beschuldigten unter 24 Jahren liegt 2017 bei rund 28% und hat im Vergleich zu 2012 (33%) deutlich abgenommen. Bei den Delikten gegen das BetmG liegt der Anteil der Beschuldigten unter 24 Jahren bei 44%.

Der Anteil der ausländischen Beschuldigten bei Delikten gegen das Strafgesetzbuch liegt 2017 bei 46%. Beim Betäubungsmittelgesetz liegt der Anteil ausländischer Beschuldigter bei 34%. Die Anteile bewegen sich seit 2012 in einer ähnlichen Grössenordnung.

Beschuldigte sind primär männlich, Anteil Jugendlicher bei Gewalttaten nimmt ab

Der Anteil an männlichen Beschuldigten ist bei allen Deliktskategorien sehr hoch. Im Bereich Strafgesetzbuch sind knapp ein Drittel der Beschuldigten Jugendliche (unter 24), beim Betäubungsmittelgesetz sind es 44%. Bei den Gewalttaten hat dieser Anteil zwischen 2012 und 2017 von 33 auf 28% abgenommen. Der Anteil ausländischer Beschuldigter ist seit 2012 insgesamt ungefähr stabil (2017: Strafgesetzbuch: 46%; Betäubungsmittelgesetz 34%).

7.4 Anstieg der Verkehrsunfälle im Jahr 2017

Die Zahl der Verkehrsunfälle im Kanton Bern ist zwischen 2012 und 2016 von ca. 6'300 auf unter 6'000 pro Jahr gesunken. Im Vergleich zu 2016 ist die Unfallzahl im Jahr 2017 allerdings wieder um 320 auf 6'109 gestiegen. Die Zahl der Verkehrstoten schwankt von Jahr zu Jahr (2012: 37; 2014: 23; 2016: 30), erreichte 2017 jedoch den hohen Wert von 39. Die Zahl der Schwerverletzten weist eine steigende Tendenz auf, was sich mit 630 Opfern im Jahr 2017 deutlich bestätigt hat. Rund 64% der tödlich verunfallten Personen sind Zweiradfahrer oder Fussgänger, bei den Schwerverletzten sind es sogar etwa 70%. Auffallend ist die Zunahme der verunfallten Jugendlichen (15 – 17 Jahre) und Senioren (+65 Jahre) beim Zweiradverkehr. Insgesamt 63% der Unfälle ereignen sich innerorts, knapp 24% ausserorts und gut 13% auf Autobahnen. Das Gros der Unfälle entsteht aufgrund ungenügender Beachtung der Verkehrsregeln sowie des direkten Einflusses des Lenkers. Im ersten Fall sind eine Missachtung des Vortrittsrechts und überhöhte Geschwindigkeit besonders oft feststellbar; in Bezug auf den Lenker sind dessen Zustand und Verhalten sowie Unaufmerksamkeit und Ablenkung am häufigsten für Unfälle verantwortlich.

Im Rahmen von Geschwindigkeitskontrollen wurden im Kanton Bern in den letzten Jahren jeweils in über 5'000 Messungen zwischen 3 bis rund 3.9 Millionen Fahrzeuge pro Jahr er-

²⁶ Die Zahl der beschuldigten Personen ist nicht identisch mit jener der begangenen Delikte, da eine beschuldigte Person u.U. für mehrere Delikte verantwortlich ist. So haben z.B. 2017 knapp 48% der beschuldigten Erwachsenen mehr als ein Delikt gegen das Strafgesetzbuch begangen.

fasst. Dabei verteilte die Kantonspolizei zwischen 226'000 und 236'000 Ordnungsbussen und erstattete jedes Jahr in meist über 4'000 Fällen Anzeige.

Zahl der Verkehrsunfälle 2017 deutlich gestiegen

Nach einer kontinuierlichen Abnahme in den letzten Jahren ist die Zahl der Verkehrsunfälle von 2016 auf 2017 um 320 auf 6'109 gestiegen. Erneut hat auch die Zahl der Toten und Schwerverletzten zugenommen, wobei die Zweiradfahrer und Fussgänger einen hohen Anteil davon ausmachen. Die Missachtung von Verkehrsregeln sowie der Zustand und das Verhalten des Lenkers führen mit Abstand am häufigsten zu Unfällen.

7.5 Notrufe und Einsätze nehmen leicht zu²⁷

Die vier Regionalen Einsatzzentralen (REZ) der Kapo verzeichnen seit 2015 insgesamt eine leicht steigende Anzahl an Notrufen (Nummern 112, 117, 118), jedoch eine leicht sinkende Zahl an sonstigen Anrufen. Insgesamt gingen 2017 fast 490'000 Anrufe ein, was pro Tag durchschnittlich über 1300 Anrufen entspricht. 35% oder rund 175'000 davon waren Notrufe (durchschnittlich ca. 480 pro Tag). Im ganzen Kanton kam es 2017 zu knapp 130'000 Einsätzen (ca. 350 pro Tag), rund 67'000 davon erfolgten nach Notrufen (ca. 180 pro Tag). Die durchschnittliche Interventionszeit liegt bei ca. 17 Minuten, im Falle von Alarmeinsätzen bei rund 9 Minuten (2016 und 2015: 8 Minuten).

Pro Tag durchschnittlich über 1300 Anrufe, 480 Notrufe, 350 Einsätze

Die Regionalen Einsatzzentralen (REZ) verzeichnen eine leicht steigende Zahl an Notrufen und Einsätzen. Pro Tag gehen durchschnittlich rund 480 Notrufe ein.

7.6 Subjektiv wahrgenommene Sicherheit

7.6.1 Studien für den Kanton Bern

Sicherheit ist nicht nur eine Frage der zahlenmässig fassbaren Delikte und deren Entwicklung über die Zeit, sondern auch eine Frage der subjektiven Wahrnehmung. Diese bestimmt das Gefühl, gerne oder weniger gerne im Kanton Bern zu leben, wesentlich mit. Das Ziel der Kapo, den Kanton Bern zu einem der sichersten Kantone der Schweiz zu machen, umfasst beide Aspekte und trägt zu einer hohen Lebensqualität bei.

Um die Stimmung in der Berner Bevölkerung zu erfassen, hat die Kapo 2011 und 2015 im Rahmen der schweizerischen Sicherheitsbefragung vertiefende Studien zum Kanton Bern in Auftrag gegeben.²⁸ Damit lassen sich die Ergebnisse des Kantons Bern auch mit den gesamtschweizerischen Werten direkt vergleichen.

7.6.2 Positive Beurteilung der Arbeit der Polizei

88.4% der Befragten gaben an, der Polizei zu vertrauen; gesamtschweizerisch lag dieser Wert ähnlich bei 87.9%. Sowohl im Kanton Bern wie in der gesamten Schweiz ist dieser Wert im Vergleich zu 2011 höher.²⁹ Im Kanton Bern bewerteten 88.7% der Befragten die Bekämpfung

²⁷ In diesen Daten sind Notrufe und Einsätze der Polizei und Feuerwehr (mit Ausnahme Berufsfeuerwehr Bern) enthalten.

²⁸ Studie zur Kriminalität und Opfererfahrungen der Bevölkerung im Kanton Bern (2015), vom 29. Februar 2016, Killias Research & Consulting, im Auftrag der Kantonspolizei Bern

²⁹ Im Jahr 2011 wurde die Frage anders und komplizierter gestellt, so dass die Ergebnisse der beiden Jahre nicht direkt vergleichbar sind.

der Kriminalität durch die Polizei als sehr oder ziemlich gut; gesamtschweizerisch lag dieser Wert mit 90.8% etwas höher; im Jahr 2011 waren es in beiden Fällen weniger. 26.5% der Befragten im Kanton Bern gaben 2015 an, dass die Qualität der Polizeiarbeit in den letzten drei Jahren leicht oder viel besser geworden sei; gesamtschweizerisch lag dieser Wert mit 31.7% jedoch höher. In beiden Fällen ergab die Befragung von 2011 weniger gute Resultate.

Grosses Vertrauen in Polizei – positive Entwicklung beim Sicherheitsgefühl

Im Bereich der Kriminalität zeigen sich beim subjektiven Sicherheitsempfinden im Vergleich zwischen 2015 und 2011 positive Trends. Auch das Vertrauen in die Polizei und die Bewertung von deren Arbeit zeigt positive und höhere Werte als noch 2011.

7.6.3 Lücken und Defizite beim subjektiven Sicherheitsgefühl

Verschiedene Ergebnisse der Befragung 2015 weisen jedoch auf Lücken und Defizite in Punkten hin, welche für das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung bedeutend sind; oftmals schneidet der Kanton Bern hier im Vergleich zur gesamten Schweiz schlechter ab. Immerhin haben sich die Werte von 2015 gegenüber 2011 aber jeweils verbessert.

Über 34% der Befragten halten die Polizeipräsenz im Kanton Bern für ungenügend (Schweiz: über 38%), in der Altersgruppe der über 39-jährigen sind es im Kanton Bern sogar fast 45%. Gut 25% der Befragten geben an, dass die Polizei wenig oder gar nicht für die Leute da sei; gesamtschweizerisch sind es 23% der Befragten. Im Kanton Bern sind nur knapp 41% der Befragten der Auffassung, die Polizei sei in der Regel rasch vor Ort; gesamtschweizerisch sind es über 44%. Für 20.4% der Befragten (Schweiz 16.3%) dauert es zu lange, bis die Polizei vor Ort ist; für die übrigen hängt dies vom jeweiligen Geschehen ab.

7.6.4 Unsicherheit auf der Strasse bzw. im öffentlichen Raum

Die Zahl jener, die in den letzten Monaten konkret Angst gehabt haben, Opfer eines Verbrechens zu werden, ist 2015 im Vergleich zu 2011 um 4.4 Punkte auf 9.5% zurückgegangen. 11.3 % der Frauen und 7.7% der Männer machten diese Angabe. Auffallend hoch ist dieser Anteil mit 13.7% bei Jugendlichen unter 26 Jahren; beim Kreis der Personen über 39 Jahren liegt der Anteil nur bei 7%.

17.2% der Befragten gaben aber an, sich bei Dunkelheit auf der Strasse unsicher zu fühlen (Schweiz: 14.7%); von den Frauen machten 26.5% diese Angabe, von den Männern nur 7.7%. Über 19% der Befragten fürchten in der gleichen Situation um die Sicherheit ihrer Familienmitglieder, wobei dies für 23.8% der Frauen und für 15.3% der Männer gilt. Über 27% der Befragten halten es für wahrscheinlich, dass in den nächsten 12 Monaten versucht wird, in ihre Wohnung einzubrechen, wobei kein signifikanter Unterschied unter den Geschlechtern feststellbar ist. Von jenen, die sich von Erscheinungen auf der Strasse gestört fühlen, nennen besonders viele Befragte die Stichworte Vandalismus, Jugendliche auf der Strasse, Littering und Drogenhandel oder -konsum. An Sportveranstaltungen fühlen sich 2015 fast 90% sicher, etwas über 10% aber unsicher oder sehr unsicher. Gesamtschweizerisch gilt dies nur für 6.6% der Befragten. Über 16% der befragten Personen im Kanton Bern befürchten schliesslich, Opfer eines Terroranschlags zu werden.

7.6.5 Risiken vermeiden, Handlungsbedarf in den Gemeinden

2015 gaben 53.5% der Befragten an, sie würden Vorsichtsmassnahmen treffen, um nicht Opfer einer Straftat zu werden (Schweiz: 56%). Unter den Männern machten knapp 40%, unter den Frauen 70% diese Angabe. Zu den wichtigsten Vorsichtsmassnahmen zählen "gewissen

Leuten aus dem Weg gehen", "Unterführungen meiden" sowie "gewisse Strassen oder Plätze meiden". 2011 lag die Zahl jener, die derartige Vorsichtsmassnahmen ergriffen, sowohl im Kanton Bern wie gesamtschweizerisch noch deutlich höher (Kanton Bern: 72.9%). Im Kanton Bern gaben ferner nur 26.6% der Befragten an, in ihrer Gemeinde gebe es keine dringenden Sicherheitsprobleme zu lösen. Wurden Probleme geltend gemacht, so zählten Vandalismus, Einbrüche, Diebstähle, Raub, herumhängende Jugendliche sowie Drogen zu den häufigsten Nennungen.

Angst vor Gewalt und Einbrüchen, Polizei zu wenig und zu wenig rasch präsent

Trotz klarer Fortschritte beim Sicherheitsempfinden fühlen sich viele Menschen bei Nacht unsicher auf der Strasse; für Frauen gilt dies weit häufiger als für Männer. Über 50% – unter den Frauen sogar 70% – ergreifen Vorsichtsmassnahmen, um nicht Opfer einer Straftat zu werden. 27% der Bevölkerung befürchten, dass in naher Zukunft in ihre Wohnung eingebrochen wird. Mehr als ein Drittel der Befragten halten die Polizeipräsenz für ungenügend, nur knapp 41% denken, dass die Polizei bei einem Einsatz stets genügend rasch vor Ort ist.

7.6.6 Subjektive Wahrnehmung der Verkehrssicherheit

Auch im Verkehrsbereich stösst die Arbeit der Polizei grundsätzlich auf breite Zustimmung. 2015 waren 86.5% der Befragten der Auffassung, dass die Polizei genügend Kontrollen parkierter Autos mache. Bei den Geschwindigkeitskontrollen gaben 72.5% ein gleiches Urteil ab. Gesamtschweizerisch lag die positive Sicht im ersten Fall tiefer, im zweiten Fall etwas höher. Im Vergleich zu 2011 hat die Zufriedenheit im Kanton Bern in beiden Bereichen zugenommen.

Angesprochen auf störende Erscheinungen auf der Strasse, nennen die Befragten am häufigsten potenzielle kriminelle Handlungen (z.B. Vandalismus) oder bedrohliche Situationen (herumhängende Jugendliche), doch oft auch "gefährliche Situationen im Strassenverkehr". Besonders häufig hatten Velo- und Mofafahrer (gut 31%), aber auch Fussgänger und Autofahrer (je 22.4%) in den letzten 12 Monaten befürchtet, Opfer eines Verkehrsunfalls zu werden. Konsequenterweise nennen von jenen drei Vierteln der Befragten, die in ihrer Gemeinde dringende Probleme im Bereich der Sicherheit sehen, nicht wenige auch den Strassenverkehr. Mit knapp 23% liegt der Strassenverkehr nach dem Vandalismus und Einbrüchen/Raub auf Platz 3 der Nennungen. Gesamtschweizerisch liegt dieser Wert leicht höher, im Vergleich zu 2011 ist er im Kanton Bern jedoch stabil geblieben. Rund 61% der Befragten sind der Meinung, gewisse Massnahmen würden den Strassenverkehr sicherer machen. Besonders häufig genannt werden die Trennung von Velo/Mofa- und Autoverkehr (knapp 27%), aber auch zusätzliche Polizeikontrollen (22.3%). Die gesamtschweizerischen Werte liegen ähnlich; zusätzliche Polizeikontrollen wurden im Kanton Bern im Jahr 2011 noch deutlich häufiger gefordert (26%).

Strassenverkehr: breit angesetzte Kontrollen, mehr Sicherheit im Langsamverkehr

Das Niveau der Kontrollen im Strassenverkehr (parkierte Autos, Geschwindigkeit) wird grundsätzlich als ausreichend beurteilt. Punktuelle Verbesserungen der Verkehrssicherheit sind am ehesten beim Langsamverkehr angezeigt.

8 Zusammenarbeit mit den Gemeinden

8.1 Leistungseinkäufe

In den vergangenen Jahren (2012 bis 2017) ist der Saldo der Leistungen, die aus der Zusammenarbeit von Kantonspolizei und Gemeinden entstanden ist, ungefähr stabil geblieben.

Deutlich gestiegen ist hingegen die Anzahl Gemeinden, welche gestützt auf einen Vertrag oder infolge des Überschreitens des massgeblichen Schwellenwerts für Gratisinterventionen der Kapo Leistungen entgelten mussten (Anstieg von 44 Gemeinden im 2012 auf 118 im 2017). Dementsprechend ist auch die Anzahl Verträge zwischen den Gemeinden und der Kapo markant angestiegen (von 50 Verträgen im 2012 auf 124 im 2017). Damit bestanden im 2017 seitens der Kapo mit etwa einem Drittel der bernischen Gemeinden entsprechende vertragliche Vereinbarungen.

8.2 Weiterentwicklung der Zusammenarbeit anhand des neuen PolG

Die Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gemeinden wird mit dem neuen Polizeigesetz grundsätzlich beibehalten. Als Folge der Pauschalierung der Interventionskosten einerseits und der Einführung des Brennpunktvertrags andererseits werden der bisherige Interventions- und der Patrouillenvertrag mit der Inkraftsetzung des PolG jedoch wegfallen.

Mit dem neuen PolG werden zudem die Hürden für den Abschluss von Ressourcenverträgen im regionalen Verbund herabgesetzt. So wird auf die Anforderung des Aneinandergrenzens interessierter Gemeinden verzichtet; ein räumlich-sachlicher Zusammenhang zwischen den Gemeinden soll künftig genügen.

Zum jetzigen Zeitpunkt können die Auswirkungen dieser Anpassungen auf den Ressourcenbedarf der Kapo noch nicht abgeschätzt werden. Durch die vorgesehene Pauschalierung dürfte die Kapo Effizienzgewinne erzielen. Dasselbe gilt, wenn infolge von zusätzlichen regionalen Ressourcenverträgen Skaleneffekte realisiert werden. Eine klare Prognose fällt jedoch schwer, da diverse Faktoren – darunter die objektive und subjektive Sicherheit sowie die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden – entscheidend sind.

Einkauf von Leistungen durch Gemeinden stabil – Zukunft offen

Der Einkauf von Leistungen der Gemeinden bei der Kapo war in den letzten Jahren ungefähr stabil. Welche Auswirkungen das neue Polizeigesetz haben wird, ist heute offen. Dies gilt sowohl für das Volumen der eingekauften Leistungen wie die Zahl der Verträge und den damit verbundenen Ressourcenaufwand bei der Kantonspolizei.

9 Kommende Herausforderungen der Kapo

9.1 Gesellschaftliche Entwicklung und Bedrohung keine statische Grösse

Unsere Gesellschaft verändert und entwickelt sich permanent. Auch die Sicherheits- und Bedrohungslage ist keine statische Grösse, sondern verändert sich laufend. Seit einigen Jahren sind zudem veränderte oder neue Bedrohungen ersichtlich, die sich intensivieren und in Zukunft weiter verstärken dürften. Diese Entwicklungen werden auch die Polizeiorgane der Kantone vor Herausforderungen stellen und die Frage der personellen Ressourcen akzentuieren.

Die Kapo reagiert laufend auf derartige Entwicklungen und passt, soweit möglich, ihre Organisation an und bildet punktuell neue inhaltliche Schwergewichte in ihrer Tätigkeit. Einige Bei-

spiele dafür sind in Kapitel 9.2 dargestellt. Andere Entwicklungen stellen längerfristige Herausforderungen dar. Diese sind in den Kapiteln 9.3 bis 9.8 erläutert.

9.2 Laufend: organisatorische und thematische Schwergewichte

9.2.1 Schwergewichte Aufgabenfelder und neues Polizeigesetz

Angeichts der geschilderten Bedrohungslage hat die Kantonspolizei zum Beispiel die Aktivitäten der Sicherheitspolizei, die durch die verstärkte Präsenz (u.a. Patrouillen) eine präventive Wirkung entfaltet und auch das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung erhöht, in den Regionen wesentlich erweitert. Zwischen 2012 und 2018 wurde die Einsatzzeit für präventive Präsenz und Patrouillen um 27% erhöht (motorisiert: + 26%, nicht motorisiert + 30%).

Das neue Polizeigesetz wiederum reagiert auf die Zunahme von Brennpunkten der Kriminalität, indem die Gemeinden ihre Bestellungen von Leistungen der Kapo in Zukunft besser darauf ausrichten können (neues Instrument der Brennpunktverträge).

9.2.2 Differenzierung der Bewaffnung – mehr Sicherheit, höhere Betriebskosten

Auch die Ausrüstung und Bewaffnung sind laufend auf die Entwicklung der Bedrohung auszurichten. Diese ist unter anderem durch eine hohe Gewaltbereitschaft gegenüber den Opfern, aber auch gegenüber Polizistinnen und Polizisten geprägt. Aus diesem Grund bereitet die Kapo gegenwärtig die Einführung von DSG (Destabilisierungsgeräte, "Taser") vor. Der Einsatz von DSG macht Aggressoren durch Elektroimpulse für kurze Zeit handlungsunfähig und erleichtert deren sofortige Festnahme. Sowohl für die Aggressoren wie die Einsatzkräfte ist von einem deutlich geringeren Risiko auszugehen als beim Einsatz anderer Gewaltmittel (insbesondere Schusswaffe, aber auch Schlagstock). In Zukunft soll deshalb jede Patrouille mit einem DSG ausgerüstet sein; zusätzlich ausrückende Kräfte können sich je nach Lage ebenfalls mit DSG ausrüsten.

Eine neue Bewaffnung oder andere neue Ausrüstungskomponenten haben erfahrungsgemäss Folgen für den Betrieb bzw. die Betriebskosten. DSG sind ein Beispiel dafür. So sieht das Konzept für die Einführung vor, dass rund 1'400 Mitarbeitende der Kapo eine eintägige Ausbildung an diesem Gerät durchlaufen. Hinzu kommt eine recht aufwändige Wartung der Geräte. Ähnliche Effekte hat auch die ab 2017 erfolgte Ausbildung und Ausrüstung kleiner Teile des Korps mit Sturmgewehren, die u.a. mit Blick auf die Bedrohung durch Terrorismus durchgeführt wurde. Allein die Ausbildung an DSG und Sturmgewehren beansprucht, auf ein Jahr umgelegt, etwa sechs Vollzeitstellen.³⁰

9.2.3 Thematische Schwergewichte bei der Prävention

Auch bei der Prävention setzt die Kapo laufend gezielt Schwergewichte, die sich auf besonders aktuelle Risiken oder Bedrohungen ausrichten. Im Verkehrsbereich stehen Themen wie Alkohol, Schulanfang und Sichtbarkeit regelmässig auf der Agenda; die Risiken der Ablenkung z.B. durch Handys werden ebenfalls thematisiert. Seit 2013 bildet auch das Motorrad, seit 2015 das E-Bike Gegenstand des Präventionsprogramms.

³⁰ Die Grundausbildung DSG der 1'400 Mitarbeitenden entspricht auf ein Jahr umgelegt etwas mehr als 5 Vollzeitstellen. Die Grundausbildung am Sturmgewehr dauert 2 Tage; in der Summe entspricht dies auf ein Jahr umgelegt gut 1 Vollzeitstelle (nur ein kleinerer Teil des Korps wurde ausgebildet). Das Ausbildungskonzept für den Einsatz der Sturmgewehre wird zurzeit überprüft; würde die Zahl der ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten wesentlich erhöht, so würde sich auch der Aufwand für die Ausbildung deutlich erhöhen.

Im Bereich der Kriminalität bilden Einbruchdiebstähle ein zentrales Thema der Prävention. Daneben wurden wechselnde Schwergewichte gesetzt, zum Beispiel im Bereich der Migration (2013 – 2016), der digitalen Medien und Kinder (2013 – 2015), der Cyberkriminalität bei KMU, des Taschen- und Trickdiebstahls (seit 2016) oder der häuslichen Gewalt (seit 2014). Seit 2017 ist auch das Thema der Gewalt im öffentlichen Raum in den Vordergrund gerückt, 2018 kam das Thema der gezielten Gewalt an Schulen (z.B. Amok) hinzu.

9.2.4 Koordinierte Aktivität im Bereich der Einbruchdiebstähle

Die Zahl der Einbruchdiebstähle im privaten Bereich ("eigene vier Wände"), welche in der Wahrnehmung der Bevölkerung besonders besorgniserregend sind, konnte zwischen 2012 und 2017 um rund 43% gesenkt werden. Im öffentlichen Bereich (Geschäfte, Firmen, Restaurants etc.) gingen die Einbruchdiebstähle um rund 36% zurück. Dieser Rückgang ist kein Zufall. Die Kapo hat die Präventionsarbeit im Bereich Einbruchdiebstahl gezielt ausgedehnt (Sicherungssysteme, Aufmerksamkeit, Nachbarschaftshilfe etc.). Zudem konnte die Polizei ihre sichtbare Präsenz in Dörfern, Quartieren und Wohnsiedlungen erhöhen und die Ermittlungen nach einem Einbruch rascher aufnehmen und wirkungsvoller gestalten als bisher. Dazu beigetragen hat insbesondere eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Uniformpolizei (als Erste am Tatort) und den Spezialisten der Kriminalpolizei (z.B. Spurensuche) sowie mit der Staatsanwaltschaft.

Dies und die rasche Durchführung von Grosskontrollen, insbesondere nach Einbruchsserien, haben auch zu einer markant gestiegenen Aufklärungsquote bei den Einbruchdiebstählen geführt. Im Jahr 2012 lag diese bei 9.7% (2013: Tiefststand 8.6%), im Jahr 2017 (Höchststand) bei 18.7%. Die Aufklärungsrate bei allen Diebstählen (ohne Fahrzeuge) lag 2012 (Tiefststand) bei 16.0%, im Jahr 2017 (Höchststand) bei 25.9%.

9.2.5 Akzent gegen Gewalt im öffentlichen Raum (2018/2019)

Die Kapo reagiert auch auf die Zunahme der schweren Gewalttaten in jüngster Zeit sowie die verbreiteten Ängste der Bevölkerung, sich insbesondere am Abend, in der Nacht und am Wochenende im öffentlichen (urbanen) Raum zu bewegen. Für die Jahre 2018/2019 ist ein gezieltes Schwergewicht bei der Bekämpfung der Gewalt im öffentlichen Raum vorgesehen. Zu diesem Zweck erhöhen alle Regionen die Präsenz an Brennpunkten und zu gewissen Stunden, intensivieren die Zusammenarbeit und den Dialog mit Partnern (z.B. Gemeinden, Betreiber von Clubs, soziale Dienste) und werden von Beginn weg konsequent und mit Nachdruck gegen Widerhandlungen vorgehen.³¹ Ziel ist es, durch diese erhöhte Präsenz und Aktivität die Anzahl der Straftaten im Bereich Körperverletzung (inklusive Tötlichkeit), Raub und sexuelle Belästigung gegenüber dem Durchschnitt von 2014 – 2017 um 10% zu reduzieren.

9.2.6 Akzent zur Erhöhung der Sicherheit im Langsamverkehr

Im Jahr 2017 lässt sich im Kanton Bern eine hohe Zahl an tödlichen Verkehrsunfällen feststellen. In den Jahren zuvor ging die Zahl der getöteten und schwerverletzten Autolenkerinnen und -lenker zwar deutlich zurück. Anders verlief die Entwicklung allerdings beim Langsamverkehr (E-Bikes, Velo, Fussgänger). Aus diesem Grund legt die Kapo nun dort ein besonderes Schwergewicht, um mit präventiven und repressiven Massnahmen die Zahl der Unfälle zu senken. Gebündelte Aktionen der Bereiche Kommunikation, Verkehr, Prävention und der Regionalpolizeien werden speziell Kinder und Jugendliche, aber auch ältere Verkehrsteilnehme-

³¹ Das umgehende und konsequente Vorgehen im Sinne einer "Null-Toleranz" ist deshalb wichtig, weil relativ häufig Wiederholungstäter am Werk sind.

rinnen und –teilnehmer (insb. E-Bike-Fahrende) ansprechen. Im Vordergrund stehen die Verbesserung der Sicht- bzw. Erkennbarkeit, Velokurse sowie das richtige Verhalten im Kreisverkehr und auf dem Schulweg.

Punktuelle, gezielte und wirkungsvolle Akzente zur Erhöhung der Sicherheit

Trotz engem personellen Rahmen setzt die Kapo punktuelle, gezielte Akzente zur Erhöhung der Sicherheit: mehr Patrouillen der Sicherheitspolizei; neue, auf Bedrohung abgestufte Bewaffnung; Schwergewichte in Prävention; koordinierte Aktivität gegen Einbrüche; intensivierte Bekämpfung Gewalt im öffentlichen Raum; mehr Sicherheit im Langsamverkehr.

9.3 Synergien durch Neubau eines Polizeizentrums (PZB)

Auf dem Platz Bern ist die Kantonspolizei heute auf 18 Standorte verteilt. Bereits 2008 wurde dieser Umstand – die Verzettlung auf viele Standorte und die daraus resultierende fehlende Wirtschaftlichkeit – bei der Einführung der Einheitspolizei erkannt und eine Konzentration auf einen neuen Standort als Ziel gesetzt. Mit einem Neubau am Standort Köniz-Juch soll die angestrebte Konzentration umgesetzt werden.

Am neuen Standort werden die gesamte kantonale Führungsinfrastruktur sowie die entsprechenden Führungspersonen und –dienste unter einem Dach vereint sein. Dazu zählen die Einsatzzentralen der Regionen MEOA, Bern und Berner Oberland sowie die Notrufzentralen der Sanitätspolizei und Berufsfeuerwehr Bern im Rahmen einer Kantonalen Einsatzzentrale KEZ, das Lagezentrum, der kantonale Führungsraum Polizei, der Polizeiführungsstab und das Kantonale Führungsorgan. Eine redundante Organisation (KEZ) ist im Raum Biel im Aufbau. Die Einsatzführung, welche sämtliche Einsätze der Kantonspolizei koordiniert, kann durch die räumliche Nähe noch direkter, einfacher und folglich effizienter auf die jeweilige Situation reagieren. Durch die Konzentration der heutigen Einsatz- und Notrufzentralen auf zwei Kantonale Einsatzzentralen ist eine Effizienz- und Qualitätssteigerung zu erwarten.

Eine deutlich effizientere Arbeitsweise wird sich auch in der Einsatzführung im Bereich Ordnungsdienst abzeichnen. Derzeit erfolgt diese ab dezentralen Standorten, so dass die Mitarbeitenden der Ordnungsdienstkräfte aus dem ganzen Kanton standortübergreifend informiert, verschoben und koordiniert werden. Mit dem neuen Standort in Köniz-Juch können diese Einsatzprozesse deutlich vereinfacht werden.

Für die am 'Ringhof' in der Stadt Bern stationierten Dienste der Kantonspolizei, darunter Bereiche der Kriminalabteilung, ist der Umzug besonders dringlich, da eine baldige Totalsanierung des 'Ringhofs' notwendig ist. Für die zahlreichen Dienste der Kriminalabteilung (darunter z.B. die Personenfahndung, das Dezernat Brand und Explosionen und der Staatsschutz) wird die räumliche Nähe zu den Regionalfahndungen Bern und MEOA ein deutlicher Vorteil sein.

Räumliche Konzentration ermöglicht mehr Wirkung und gesteigerte Effizienz

Am neuen Standort Köniz-Juch der Kapo sollen zahlreiche Dienste unter einem Dach konzentriert werden. Dies wird betriebliche Abläufe (z.B. Notruf- und Einsatzzentralen) vereinfachen und eine gewisse Bündelung personeller Ressourcen erlauben.

9.4 Digitalisierung auch für die Kapo relevant

9.4.1 Interne Einschätzung der Kader der Kapo

Im Rahmen eines strategischen "Brainstormings" haben die Kader der Kapo Herausforderungen bzw. Bedrohungen bezeichnet, die in Zukunft für die Arbeit der Polizei eine besonders hohe Priorität erhalten könnten. Die Priorität "hoch" (hergeleitet aus Wichtigkeit und Dringlichkeit) wurde folgenden sieben Themen zugeordnet:

1. Cybercrime
2. Informations(über)flut(ung)
3. Migration
4. Soziale Netzwerke
5. Terrorgefährdung
6. Fake News
7. Ethik, Werte, Verhalten.

Auffallend ist, dass vier der sieben genannten Themen einen direkten Zusammenhang zum Internet und der elektronischen Kommunikation haben (Ziffern 1, 2, 4, 6). Sie könnten auch unter einem weit gefassten Begriff der Cyber-Risiken (vgl. unten) zusammengefasst werden.

Ein indirekter Zusammenhang zu diesem Thema besteht auch beim Punkt "Ethik, Werte, Verhalten", indem dies in den internen Diskussionen ausdrücklich als Kontrapunkt zur teilweise aggressiven Kommunikation in Internet und sozialen Medien – bis hin zu Drohungen und Erpressungen ("trolling", "shitstorm") – verstanden wird. Beim Terror sind die erhöhte Gefährdungslage an sich, aber auch die international vernetzten Aktivitäten der Täterschaft über das Internet und elektronische Kommunikationskanäle angesprochen. Einzig beim Thema Migration standen nicht die elektronische Kommunikation, sondern insbesondere die Notwendigkeit und Schwierigkeit einer verstärkten Integration im Vordergrund.

9.4.2 Anpassung und Erweiterung der Kommunikation im digitalen Raum

Immer grössere Anteile der Interaktion von Mensch zu Mensch, aber auch von Mensch zu Institution (und umgekehrt) verlagern sich in den digitalen Raum. Wer wahrgenommen werden will, muss – neben den traditionellen Kanälen – auch digital präsent sein. So wird der Online-Verkehr mit Behörden jeder Stufe, Versicherungen, Banken und in weiteren Branchen (Handel, Immobilien, Reisen etc.) immer mehr zur Regel. Im Hintergrund davon steht eine breite Veränderung des gesellschaftlichen Informations- und Kommunikationsverhaltens sowie der individuellen Nutzung der Medien; die sozialen Medien und die Online- und Mobilportale gewinnen rasch an Bedeutung.

Diese Entwicklung betrifft auch den Umgang der Bevölkerung mit Informationen zu Sicherheit und Kriminalität. Lokale Krisen und Ereignisse werden über soziale Medien sehr rasch und global kommuniziert; die Einordnung und Kommentierung durch die Behörden erfolgt hingegen meist verzögert und über traditionelle Kanäle (z.B. Beantwortung von Anfragen, Mediencommuniqués). Diese Informationslücken können die Bevölkerung verunsichern und zu Spekulationen Anlass geben. Auch die Kantonspolizei Bern steht deshalb vor der Herausforderung, ihre Präsenz und Kommunikation im digitalen Raum auszubauen, um die Bevölkerung rasch und glaubwürdig mit Informationen versorgen zu können.

Vor diesem Hintergrund hat die Kapo die Entwicklung einer "Digitalstrategie" an die Hand genommen. Es gilt u.a. die Frage zu beantworten, über welche Kanäle und Technologien die Kapo in Zukunft den Austausch mit der Bevölkerung proaktiv führen und intensivieren kann.

So sollten nicht nur die (indirekten) Kanäle der Medien, sondern auch eigene Online-Plattformen der Polizei sowie die sozialen Medien genutzt werden, um sicherheitsrelevante Informationen direkt und rasch zu vermitteln. Ferner gilt es, den heute oft aufwändigen Zugang zur Polizei durch digitale Plattformen zu vereinfachen und negative Folgen der Zentralisierung von Polizeiwachen aufzufangen (z.B. vereinfachte Online-Prozesse für Anfragen, Meldungen oder Anzeigen; "digitale Wachen"). Schliesslich ist es denkbar, dass die Polizei im Rahmen der weiteren Digitalisierung ("Internet der Dinge") neue Dienstleistungen wie Tracking-, Warn- oder Alarmierungsfunktionen für Menschen oder Fahrzeuge anbietet, um das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen und bei Bedarf rascher intervenieren zu können.

Bereits heute ist absehbar, dass die Weiterentwicklung und stufenweise Umsetzung der "Digitalstrategie" die Rekrutierung von zusätzlichem Personal mit besonderen Kenntnissen notwendig machen wird.

Neben diesen strategischen Überlegungen hat die Kapo bereits erste Schritte eingeleitet, um Kommunikationsinstrumente zu modernisieren und die Information über die Polizeiarbeit im Alltag zu erweitern. Die Kommunikation hat angesichts unserer multikulturellen Gesellschaft generell vermehrt mehrsprachig zu erfolgen. Eine gute, faktentreue und rasche Kommunikation der Kapo in den sozialen Netzwerken muss sprachlich und inhaltlich auf die Zielgruppen der verschiedenen sozialen Medien ausgerichtet sein. Zu diesem Zweck hat die Kapo das Pilotprojekt Regionale Einsatzkommunikation (REK) lanciert, wonach Mitarbeitende der Uniformpolizei einsatzbegleitend über Twitter kommunizieren sollen. Ferner überprüft die Kapo gegenwärtig das System der Alarmierungen durch Private und Unternehmen. Diese gehen heute nur per Telefon bei den Regionalen Einsatzzentralen (REZ) ein. Zur Diskussion steht, diese in Zukunft zusätzlich auch noch über elektronische Kanäle laufen zu lassen. Dies würde die Qualität und Verlässlichkeit der Alarmierung erhöhen.

9.4.3 Exkurs: geringerer Aufwand der Polizei dank Digitalisierung?

Die Effekte der Digitalisierung sind – auch in Bezug auf Arbeitsplätze und personelle Ressourcen – schwer einzuschätzen. Zum einen ist damit zu rechnen, dass die zahlreichen neuen Möglichkeiten und Anwendungen in verschiedensten Bereichen zusätzliche Dienstleistungen entstehen lassen und neue Arbeitsplätze kreieren werden. Zum anderen ist zu erwarten, dass die Digitalisierung bisherige Tätigkeiten und Prozesse verändert bzw. vereinfacht oder überflüssig macht. Sollten in Zukunft z.B. vermehrt Polizeiwachen als digitale "Schalter" (Information/Beratung per Video-Screen, elektronische Anzeigenerstattung etc.) ausgebildet werden, so könnten je nach Konzept beide Effekte zum Tragen kommen.³² In jedem Fall ist davon auszugehen, dass auch im Bereich der Digitalisierung Jahre oder Jahrzehnte vergehen werden, bis Veränderungen nachhaltig spürbar werden (siehe Beispiel Online-Banking).³³

³² Theoretisch wäre es denkbar (aber im Sinne des Service Public wohl nicht erstrebenswert), besetzte Polizeiwachen abzubauen und durch unbemannte elektronische Schalter zu ersetzen (tendenziell Abbau von Arbeitsplätzen und Dienstleistungen). Ebenso wäre es aber denkbar, die heutigen besetzten Wachen zu belassen und an zusätzlichen Standorten unbemannte elektronische Schalter aufzubauen (tendenziell mehr Auswertungen, Ausbau von Arbeitsplätzen und Angeboten für die Bevölkerung).

³³ Online-Banking besteht seit mindestens 20 Jahren, hat sich seither aber technisch und in der Ausbreitung stark entwickelt. In Deutschland geben heute ca. 45% der Bevölkerung an, Online-Banking zu nutzen. In der Schweiz wird diese Zahl auf ca. 38% geschätzt (vgl. "Verbreitung von Online und Mobile Banking: Erste Zahlen für den Schweizer Markt", Prof. Dr. Andreas Dietrich, Hochschule Luzern, 2017). Online-Banking hat somit eine beachtliche Bedeutung erreicht und hat Auswirkungen auf die Arbeitswelt und Dienstleistungen (Stichwort: Schliessung von Bankschaltern und Poststellen). Umgekehrt bedeuten diese Werte aber auch, dass mehr als die Hälfte (Deutschland) und 62% (Schweiz) der Bevölkerung Online-

Für die polizeiliche Tätigkeit von Bedeutung könnte in Zukunft auch das führerlose oder autonome Auto werden. Dieses ist heute noch Fiktion. Doch die Hochschulen und Industrien investieren global stark in die Forschung und Entwicklung. Ab 2020, so eine wohl eher optimistische Einschätzung, könnten erste voll automatisierte oder gar führerlose Autos auf den Strassen verkehren. Davon wird nicht nur ein Gewinn an Flexibilität (z.B. Carsharing, Zeitgewinn etc.) und Strassenkapazität, sondern auch eine höhere Sicherheit im Strassenverkehr erwartet. Digital statt von Menschen gesteuerte Fahrzeuge sollten, so die Vermutung, zu weniger Delikten und Unfällen im Strassenverkehr führen. Dies wiederum könnte auch zu geringerem Aufwand der Verkehrspolizei z.B. bei der Kontrolltätigkeit oder dem Unfalldienst führen.

In der Tendenz mag diese Vermutung zutreffen. Allerdings dürfte es Jahrzehnte dauern, bis selbst fahrende Autos, wenn überhaupt, klassisch gesteuerte Fahrzeuge weitgehend verdrängt haben werden. Zudem ist zu erwarten, dass weiterhin Menschen mit Zweirädern und zu Fuss unterwegs sind, und zwar in noch dichterem Verkehr als heute und zeitweise nach wie vor bei schwierigen Witterungsbedingungen (Glatteis, Regen, Nebel etc.). Auch technische Defekte bei autonomen Fahrzeugen oder Störungen in der 5G- oder nachfolgenden Technologien für die Internetversorgung können nicht ausgeschlossen werden. Insgesamt kann deshalb wohl auch in ferner Zukunft nicht von einem unfallfreien Strassenverkehr ausgegangen werden, so dass die Polizei weiterhin mit einem Unfalldienst rund um die Uhr (Alarmierung, Ausrücken, Untersuchung etc.) präsent sein und gewisse Fahrzeug- und Verkehrskontrollen durchführen muss. Der Ressourcenbedarf wird insgesamt, wenn überhaupt, erst nach Jahren in eher geringem Ausmass zurückgehen.

Digitale Kommunikation als grösste Herausforderung

Die Kader der Kapo bezeichnen die elektronische Kommunikation mit ihren verschiedenen Facetten (Digitalisierung, soziale Medien, Cyber-Kriminalität etc.) als grösste zukünftige Herausforderung für die Polizeiarbeit. Um in den sozialen Netzwerken und auf Online-Plattformen rasch und direkt kommunizieren zu können, wird die Kapo ihre Strategien und Instrumente künftig erweitern und dafür auch mehr personelle Ressourcen einsetzen müssen. Zumindest mittelfristig ist nicht davon auszugehen, dass die Digitalisierung bisherige Tätigkeiten der Kapo in der "realen" Welt wesentlich oder vollständig ersetzen wird.

9.5 Bedrohungsmanagement – Veränderungen zu erwarten

9.5.1 Grundzüge eines Bedrohungsmanagements

Schwere, zielgerichtete Gewalttaten – zum Beispiel gegen Mandatsträger, Behörden, Schulen (Amok) oder im Rahmen von häuslicher Gewalt – werden in der Schweiz in aller Regel durch Personen verübt, die im Vorfeld davon bereits behördlich oder anderweitig "aufgefallen" sind. Die Täterschaft wies demzufolge gewisse Merkmale auf oder legte Verhaltensweisen an den Tag, die auf die drohende Gefahr hingewiesen haben. Dazu zählen z.B. Drohungen gegen Menschen oder Institutionen oder Andeutungen über geplante Straftaten gegenüber Bekannten oder in den sozialen Medien. Im Kanton Bern wird pro Jahr von rund 80 mittelschweren und 10 – 15 schweren derartigen Fällen ausgegangen.

Um die erwähnten Vor- und Anzeichen für eine hohe Gewaltbereitschaft bei derartigen "Gefährderinnen" und "Gefährdern" zu erkennen, sind die meisten Kantone daran, ein "Bedrohungsmanagement" (BDM) aufzubauen oder haben dies bereits getan. Die Schweizerische

Banking auch zwei Jahrzehnte nach den Anfängen nicht nutzen; es besteht also keine flächendeckende Durchsetzung, so dass Banken und Post ihre "traditionellen" Zahlungskanäle und Infrastrukturen weiterhin aufrecht erhalten müssen.

Kriminalprävention (SKP) hat, gestützt auf eine Analyse unter den Kantonen, im Jahr 2015 eine Reihe von Vorgaben für ein kantonales Bedrohungsmanagement formuliert.³⁴ Auch der Kanton Bern hat erste Schritte für ein Bedrohungsmanagement eingeleitet; im Jahr 2016 hat er eine Bestandesaufnahme vorgenommen (Studie Ecoplan).³⁵ Die Kantone Zürich und Solothurn verfügten gemäss dieser Analyse bereits über ein umfassenderes und systematischeres Bedrohungsmanagement.

Neben der Kapo sind im Kanton Bern viele weitere Stellen in den Prozess des Bedrohungsmanagements einbezogen (Staatsanwaltschaft, medizinische, soziale Institutionen, KESB, Migrationsbehörden etc.). Ein wirkungsvolles Bedrohungsmanagement setzt eine enge Zusammenarbeit dieser Institutionen voraus (Fallmanagement, Fallkonferenzen), unter Berücksichtigung der Vorgaben insbesondere des Datenschutzes. Ziel des Bedrohungsmanagements ist es, Gefährderinnen und Gefährder bzw. Risiken zu erkennen, zu bewerten und in einer dritten Stufe zu "managen" (Kontrolle und Entschärfung von Risiken, Massnahmen). Gegenstand dieses Bedrohungsmanagements im Kanton Bern sind bisher nicht leichte oder mittelschwere Fälle, sondern nur schwere Delikte gegen Leib und Leben (inklusive häusliche Gewalt und Gewalt gegen Behörden). Ausdrücklich nicht Gegenstand des hier diskutierten Bedrohungsmanagements sind Terrorismus, Naturgefahren und Epidemien.

9.5.2 Aufgabe und Rolle der Kantonspolizei

Die Kapo spielt im Bedrohungsmanagement eine wichtige Rolle und ist in verschiedenen Aufgabenfeldern tätig: Sensibilisierung (z.B. Ausbildung von Behörden), Beschaffung von Informationen, Beurteilung der Risiken (Einteilung in Kategorien), Durchführung von Massnahmen bei Gefährderinnen und Gefährdern (z.B. polizeilicher Gewahrsam) oder Opfern (z.B. Zeugenschutz) sowie Auslösung von oder Mitwirkung in Fallkonferenzen. Das Bedrohungsmanagement auf polizeilicher Ebene wird in einer ersten Phase durch die uniformierte Polizei in den Regionen bzw. vor Ort vorgenommen (Informationen beschaffen, Risiken einschätzen), bei Bedarf wird die im Psychologischen Dienst angesiedelte interne Fachstelle Drohung und Gewalt beigezogen.³⁶ Fälle mit besonders hohem Gefährdungspotenzial werden durch die Kriminalpolizei betreut.

9.5.3 Bewertung des bernischen BDM und Empfehlungen dazu

Die Analyse von Ecoplan bewertet das im Kanton Bern vorhandene Bedrohungsmanagement (Stand 2016). Die Analyse kommt zum Schluss, dass die Kantonspolizei im bernischen BDM eine tragende Rolle spielt, indem sie Aufgaben der Prävention wahrnehme, in Praxis – aber nicht de jure oder systematisch – die Führungsrolle übernehme und viele andere beteiligte Organisationen die Fälle bei Unsicherheiten bei der Risikobewertung rasch an die Kantonspolizei abgeben würden.

Insgesamt stellt die Analyse fest, dass die Vorgaben der Schweizerischen Kriminalprävention beim BDM des Kantons Bern erst teilweise erfüllt seien. Lücken bestünden vor allem bei der

³⁴ Zu diesen Vorgaben gehören stichwortartig: 1. Ausreichende gesetzliche Grundlagen; 2. Sichergestellter Zugriff auf Daten und Datenverwaltung; 3. Evaluierte Instrumente zur Risikoanalyse vorhanden; 4. Kernteam organisiert BDM, Lead ist definiert; 5. Verantwortlichkeit innerhalb BDM klar geregelt; 6. Alle Formen zielgerichteter Gewalt werden erfasst. Vgl. "Kantonales Bedrohungsmanagement: Situationsanalyse", Schweizerische Kriminalprävention SKP, 2015.

³⁵ Vgl. die Studie "Bestandesaufnahme Bedrohungsmanagement im Kanton Bern (BDM@BE)", Handbuch, aktuelle Herausforderungen und Empfehlungen, Ecoplan, Oktober 2016 (im Auftrag der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern).

³⁶ Gemäss RRB 2700 (24.08.2005) wurde der Kapo für die Betreuung der Fachstelle beim Psychologischen Dienst der Kapo in "schwierigen" Situationen (Fälle von Aggressionsäusserungen, Drohungen etc.) 200 Stellenprozent bewilligt

Organisation und der Zuordnung von Verantwortlichkeiten; zudem umfasse die Definition des BDM im Kanton Bern nicht alle zielgerichteten Gewalttaten, sondern nur die schweren Delikte. Im Weiteren seien eine Reihe von Fragen vertieft zu prüfen und zu klären, so unter anderem: Vorgaben des Datenschutzes, Verknüpfbarkeit von Datenbanken / Sicherstellung des Wissenstransfers unter Beteiligten, Schulungen im Bereich BDM, Schaffung von einheitlichen Instrumenten zur Identifizierung von Risiken, personelle Ressourcen insbesondere bei der Kapo. Im Kanton Bern seien nicht nur punktuelle Anpassungen angezeigt, sondern ein umfassendes Projekt "Aufbauorganisation BDM" zu starten. Darin seien die Führungsrolle, die weiteren Zuständigkeiten und Rollen klar festzulegen und die skizzierten offenen Fragen zu klären. Die Verantwortung für die Führung des Projekts und die spätere Führungsrolle im Rahmen des BDM sei am ehesten bei der Kapo anzusiedeln, da sie in diesem Bereich über die breitesten Kenntnisse verfüge.

9.5.4 Auftrag Regierungsrat: Prozesse und Zuständigkeiten klären

Ausgehend von dieser Analyse hat der Regierungsrat im Jahr 2017 die Polizei- und Militärdirektion damit beauftragt, unter Einbezug der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und weiterer Behörden (u.a. der Kapo) das Bedrohungsmanagement des Kantons weiter zu entwickeln und zu systematisieren. Damit soll im Kanton Bern ein gesamtheitliches und einheitliches Bedrohungsmanagement geschaffen werden. Die diesbezüglichen Arbeiten sind im Gang; im Vordergrund steht die Präzisierung der Organisation, Zuständigkeiten und des Geltungsbereichs (z.B. Schnittstelle Jugendliche-Erwachsene, Schnittstelle terroristische-"normale" Bedrohungen, alle oder nur schwere gezielte Gewaltdelikte). Weiter sind die Instrumente zur Risikobewertung sowie verschiedene Rechts- und Datenschutzfragen zu klären. Die Analysen sollen bis Ende 2019 abgeschlossen sein.

9.5.5 Folgerungen und Herausforderungen für die Kapo

Ein wirkungsvolles BDM könnte dazu beitragen, schwere Gewalttaten zu verhindern. Im Rahmen des laufenden Projekts des Regierungsrats soll ein umfassendes und griffiges BDM entwickelt werden. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass die Kapo dabei eine Führungsrolle und zusätzliche Aufgaben, insbesondere bei der Risikobeurteilung und im Fallmanagement, zu übernehmen hätte. Um diese Erwartungen und Aufgaben auch tatsächlich erfüllen zu können, sind zusätzliche Ressourcen nötig.

Bedrohungsmanagement weiterentwickeln – Rolle und Aufgaben der Kapo klären

Viele schwere, gezielte Gewalttaten (z.B. Amokläufe in Schulen, Gewalt gegen Behörden, häusliche Gewalt) würden sich durch ein ausgebautes Bedrohungsmanagement verhindern lassen. Das BDM des Kantons Bern weist Lücken auf. Deshalb werden die Verantwortlichkeiten und Instrumente dafür zurzeit im Auftrag des Regierungsrats geklärt. Mit grosser Wahrscheinlichkeit kommen neue Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf die Kapo zu.

9.6 Terror und Cyber-Risiken: intensivere Zusammenarbeit Bund-Kantone

9.6.1 Neue Formen der Bedrohung mit engen Bezugspunkten

Die Cyber-Risiken sind eine relativ neue Form der Bedrohung. Die Terrorgefahr ist – nach Höhepunkten in den 70er Jahren (PLO, Rote Armee Fraktion in Deutschland, Rote Brigaden in Italien) – mittlerweile wieder aktuell geworden und hat meist einen islamistischen Hintergrund.

Zwischen Terrorismus und Cyber-Risiken bestehen enge Bezugspunkte: Terroristische Netzwerke stützen sich für ihre Propaganda, Rekrutierung und Organisation bis hin zur konkreten

Vorbereitung der Tat stark auf die elektronische Kommunikation und das Internet ab. Diese Aussage gilt in hohem Ausmass auch für andere Formen der organisierten Kriminalität wie Menschenhandel oder Geldwäscherei. Terroristische Angriffe auf kritische Infrastrukturen wie Kraftwerke, Strom- und Wasserversorgung, Flughäfen oder Spitäler können zudem nicht nur mit klassischer Gewalt (z.B. Sprengstoff), sondern auch über elektronische Instrumente ("Hacking", Einschleusen von Schadenssoftware etc.) erfolgen und immensen Schaden erzeugen.

9.6.2 Aufgabenteilung Bund – Kantone präzisieren

Der Bund hat sein Engagement in jüngster Zeit sowohl bei der Bedrohung durch den Terror wie durch Cyber-Risiken intensiviert und eine Reihe von neuen Strategien, Aktionsplänen und Bundesgesetzen lanciert. Die Einzelheiten dazu sind in den folgenden Kapiteln dargestellt. Dies wirft grundsätzliche Fragen nach der Rollenteilung und der operativen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf.

Die innere Sicherheit und die Abwehr von Gefahren für die innere Sicherheit ist gemäss Bundesverfassung grundsätzlich eine Aufgabe der Kantone. Eine besondere Rolle kommt hingegen den Organen des Bundes (Bundespolizei/fedpol, Nachrichtendienst) in jenen Bereichen zu, in denen der Bund für die Strafverfolgung direkt zuständig ist. Dies gilt für den Terrorismus und die Cyber-Risiken, aber auch für die organisierte Kriminalität, Geldwäscherei, andere komplexe Wirtschaftsdelikte, Menschenhandel oder Waffen- und Sprengstoffdelikte. Zudem pflegt fedpol den Kontakt zu internationalen Polizeidiensten und betreibt eine Vielzahl von zentralen Daten- und Informationssystemen, welche auch die Kantone nutzen und alimentieren.

Bundesrat und Parlament haben die Befugnisse und personellen Ressourcen von fedpol in den letzten Jahren angesichts der neuen oder intensivierten Bedrohungen erweitert; fedpol beschäftigt heute rund 930 Mitarbeitende. Die Intensivierung der Bundesaktivitäten führt unweigerlich auch zu zusätzlichem Aufwand in den Kantonen. Denn ein grosser Teil der operativen und fallbezogenen Polizei- und Ermittlungstätigkeit – auch in den Bereichen mit Zuständigkeit des Bundes – liegt bei den kantonalen Polizeiorganen. Diese verfügen auch über wesentlich höhere personelle Bestände (insgesamt ca. 19'000 Mitarbeitende mit Polizeiausbildung). Die zukünftige Rollenteilung ist zu präzisieren; die Zusammenarbeit, Koordination und Absprachen werden auszubauen sein.

Terror und Cyber-Risiken: höheres Engagement Bund hat Folgen für Kantone

Die Bedrohung des Terrorismus und der Cyber-Risiken verschärfen sich und haben enge Berührungspunkte. Der Bund baut seine Aktivitäten aus. Da die Gewährleistung der inneren Sicherheit grundsätzlich bei den Kantonen liegt, führt dies zwangsläufig auch zu zusätzlichen und teilweise neuartigen Aufgaben für die kantonalen Polizeiorgane.

9.7 Terrorismus: neue Aufgaben für die Kantone

9.7.1 Neue Strategien und Aktionspläne

Nach der Definition der Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus im Jahr 2015 hat der Bundesrat am 4. Dezember 2017 den Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus lanciert. Dieser Aktionsplan zielt darauf ab, weite Teile der Gesellschaft *ausserhalb* der Polizei- oder Strafverfolgungsbehörden (z.B. Schulen, Vereine, soziale Institutionen) für die Radikalisierung zu sensibilisieren und in die Prävention einzubeziehen. Angesprochen ist insbesondere die Stufe der Kantone und Gemeinden.

9.7.2 Zwei neue Bundesgesetze

Der Bundesrat hat zudem Vernehmlassungen zu zwei neuen Bundesgesetzen durchgeführt. Zum einen betrifft dies das Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe. Ziel ist es, den Zugang zu jenen Stoffen zu erschweren, die sich leicht für selbst gebaute Sprengkörper ("home made explosives") nutzen lassen. Im Rahmen dieses Bundesgesetzes werden neue Aufgaben auf die Kantone zukommen. So haben die Verkaufsstellen von Vorläuferstoffen mit einem gewissen Gefährdungspotenzial eine Meldung an fedpol zu erstatten oder teilweise auch zu prüfen, ob Käuferinnen und Käufer über eine Bewilligung verfügen. Die Kantone sollen gemäss Vernehmlassungsvorlage in Zukunft für die Überwachung der Tätigkeit dieser Verkaufsstellen zuständig sein.

Zum anderen geht es um die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Dieses Bundesgesetz konzentriert sich auf präventive Massnahmen, welche subsidiär zur Anwendung kommen sollen und in der Kompetenz der Polizei liegen (z.B. Meldepflichten, Kontakt- oder Ausreiseverbote). Zusammen sollen der Aktionsplan und das Bundesgesetz eine umfassende Prävention im Bereich der Radikalisierung und des Terrorismus erlauben. Das Gesetz konzentriert sich auf Personen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz potenziell gefährden ("GefährderInnen"). Massnahmen können sich zum einen gegen Personen richten, gegen die kein Strafverfahren im Bereich des Terrorismus läuft, bei denen jedoch ein begründeter Verdacht besteht, dass sie eine terroristische Straftat begehen könnten. Zum anderen sind präventive Massnahmen auch nach Abschluss des Strafvollzugs denkbar, um eine erneute Radikalisierung oder Gewaltbereitschaft zu verhindern. Die im Gesetz zur Diskussion gestellten Massnahmen wie Meldepflichten, Kontakt- oder Ausreiseverbote, räumliche Einschränkungen bis hin zu Hausarrest zielen darauf ab, die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der "GefährderInnen" einzuschränken.

Die Anordnung von Massnahmen sowie die Führung des elektronischen Informationssystems erfolgt gemäss Vernehmlassungsvorlage durch fedpol. Beides bedingt jedoch ein vorgelagertes "Fallmanagement" und eine Bedrohungsanalyse; dabei sind auch andere präventive Massnahmen auf kantonaler Stufe (z.B. soziale oder therapeutische) einzubeziehen. Die Zuständigkeit und der Aufwand für das Fallmanagement und die Bedrohungsanalyse liegen schwergewichtig bei den Kantonen. Auch der Vollzug und die Kontrolle von einmal angeordneten Massnahmen liegen gemäss Vernehmlassungsvorlage bei den Kantonen. Insgesamt dürfte daher bei den kantonalen Polizeiorganen ein erheblicher zusätzlicher Ressourcenbedarf entstehen, der um ein Vielfaches höher liegt als jener beim Bund. Auf Stufe Bund wird dieser zusätzliche Bedarf in der Vernehmlassungsvorlage mit zehn Stellen beziffert.

9.7.3 Beurteilung durch den Kanton Bern

Der Kanton Bern hat dem zur Diskussion stehenden Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen gegen den Terrorismus grundsätzlich zugestimmt. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sei eine Voraussetzung für die Erkennung, Beurteilung und Verhinderung von terroristischen Straftaten. Allerdings legt der Kanton Bern Wert darauf, dass die bisherige verfassungsrechtliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gewahrt wird. So soll die Anordnung von präventiv-polizeilichen Massnahmen sowie das Fallmanagement in der Verantwortung der Kantone liegen. Zudem erwartet der Kanton Bern, dass der Bundesrat in seiner Botschaft an die Eidg. Räte den mutmasslichen finanziellen und personellen Aufwand darstellt und berücksichtigt, dass sich die Kantone laufend mit zusätzlichen Vollzugaufgaben und insgesamt steigenden Leistungsanteilen konfrontiert sehen.

9.7.4 Aktuelle Vorkehrungen der Kapo im Bereich des Terrorismus

Die aktuellen Vorkehrungen der Kapo im Bereich des Terrorismus und anderer extremer Gewaltanwendungen (z.B. Amok, Geiselnahmen) decken den dringendsten Bedarf aufgrund der aktuellen Bedrohungslage ab. Die Kapo hat in der Kriminalabteilung spezielle Kompetenzen mit Blick auf die Terrorabwehr aufgebaut. Die Ansprechstellen für andere Polizeikörper, die Staatsanwaltschaft und die Organe des Bundes sind bezeichnet, die Kapo wirkt in den massgebenden Gremien des Bundes aktiv mit. Auch die Fähigkeit zur Intervention im Falle von potenziellen oder tatsächlichen terroristischen Ereignissen, wie zum Beispiel bei der Bombendrohung in der Heiliggeistkirche in Bern im Jahr 2018, ist durch die Frontpolizistinnen und –polizisten grundsätzlich gewährleistet. Die Spezialeinheiten (z.B. Enzian, Milan) stehen für weitergehende Einsätze zur Verfügung. Die personellen Kapazitäten für weiter reichende präventive Tätigkeiten oder für eine polizeiliche Bereitschaft und Intervention im Falle einer länger dauernden, stark erhöhten Bedrohungslage oder gar terroristischen Anschlägen sind jedoch nicht ausreichend. Bei längerdauernden Bedrohungen müsste allenfalls sogar auf Armeekräfte zurückgegriffen werden, die in den letzten Jahren bezüglich Verfügbarkeit und Durchhaltefähigkeit allerdings stark abgenommen haben.

Intensivierte Prävention gegen Terrorismus – personelle Kapazitäten zu knapp

Die aktuellen polizeilichen Vorkehrungen gegen Terror und andere extreme Gewaltanwendungen decken den nötigsten Bedarf ab. Die polizeiliche und nicht-polizeiliche Prävention gegen den Terrorismus soll erweitert werden; dafür reichen die personellen Kapazitäten der Kapo jedoch nicht aus. Sollte sich die Bedrohungslage verschärfen oder es gar zu terroristischen Ereignissen kommen, so würde dies die Kapo vor grösste Herausforderungen stellen.

9.8 Cyber-Risiken: Bedrohung und Aufgaben der Kantone nehmen zu

9.8.1 Zunahme der Cyber-Risiken

9.8.1.1 Chancen und Risiken der Digitalisierung

Die Digitalisierung unserer Gesellschaft intensiviert sich rasch. Im Jahr 2017 haben 93% der Schweizer Haushalte das Internet genutzt. Im Jahr 2010 betrug dieser Wert 77%, im Jahr 2006 erst 53%.³⁷ Die Menge der digitalen Daten nimmt weltweit explosionsartig zu; Experten gehen davon aus, dass die heute bestehende Menge an digitalen Daten (ca. 16 Zettabyte) sich bis 2025 auf rund 160 Zettabyte erhöht und sich somit etwa verzehnfacht.³⁸

Die Digitalisierung vernetzt Menschen und Geräte miteinander und unter sich und dient dem Austausch von Informationen sowie der Steuerung und Überwachung von Geräten und Prozessen. Das Potenzial der intelligenten Vernetzung ("smart world", Industrie 4.0, Internet der Dinge etc.) in Bezug auf Innovation und steigende Effizienz wird als enorm eingeschätzt.

Damit steigt aber auch die Abhängigkeit von Informations- und Kommunikationstechnologien in allen Lebensbereichen. Dies macht die Gesellschaft verwundbar gegenüber Ausfällen, Störungen und Missbrauch dieser Technologien.

³⁷ Diese und weitere Daten in diesem Abschnitt: Bundesamt für Statistik BFS

³⁸ 1 Zettabyte ist eine 1 mit 21 Nullen. Quelle: www.statistica.de

9.8.1.2 Breite Palette von Cyber-Risiken

Im Cyber-Raum hat sich inzwischen denn auch eine vielfältige "kriminelle Energie" entfaltet, die sich in privater oder staatlich organisierter Cyber-Spionage (z.B. bei Forschung, Industrie, Militär), Cyber-Sabotage (kritische Infrastrukturen) und Cyber-Propaganda (Desinformation, "fake news"), aber auch Cyber-Kriminalität in einem engeren Sinn (z.B. Diebstahl von Daten, Betrug, Erpressung) manifestiert.

Cyber-Spionage, Cyber-Sabotage und Cyber-Propaganda zielen vor allem darauf, das Funktionieren von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft zu stören und sich in gewissen Bereichen eigene politische, militärische oder wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen. Die Zuständigkeit für die Abwehr dieser Risiken liegt grundsätzlich beim Bund (Nachrichtendienst, fedpol). Die Melde- und Analysestelle Informationssicherung (MELANI) beobachtet die Entwicklung und wirkt als Informationsplattform (Meldungen, Warnungen, Support) für Private und die Wirtschaft. Ein besonderer Fokus liegt bei den kritischen Infrastrukturen. Die Instanzen des Bundes arbeiten mit kantonalen Instanzen zusammen und können – auch im Bereich der polizeilichen Ermittlung und der Strafverfolgung – Aufgaben an die Kantone delegieren.

Bei der Cyber-Kriminalität in einem engeren Sinn handelt es sich überwiegend um Delikte, die bereits heute stark verbreitet sind. Im Vordergrund stehen zwei Aspekte: Einerseits geht es um Vermögensdelikte wie Betrug oder Diebstahl. Das Motiv der persönlichen Bereicherung steht auch bei der Cyber-Kriminalität meist im Vordergrund. Die Aktivitäten können sich gegen Einzelpersonen oder Firmen jeder Grösse richten (von KMU bis zu global tätigen Konzernen wie Banken oder Versicherungen). Nicht selten kommt es auch zu Drohung und Erpressung ("cyberextortion"), um von Unternehmungen oder Einzelpersonen Geldbeträge oder ein gewisses Verhalten zu verlangen. Auf der anderen Seite hat sich im Internet und auf sozialen Medien teilweise eine regelrechte "Beleidigungskultur" entwickelt. Zudem ist von zahlreichen sexuellen Übergriffen im digitalen Raum auszugehen, wobei die Opfer (manchmal auch Täter) häufig Jugendliche und sogar Kinder sind. Vielen von ihnen fehlt ein klares Bewusstsein darüber, was im Internet rechtlich und moralisch erlaubt ist und was nicht, so dass sie nicht selten von einem "rechtsfreien" Raum ausgehen oder von einer "Unrechtskultur" im Internet gesprochen wird. Dies hängt auch damit zusammen, dass Polizeiorgane oder die Strafjustiz, welche gültiges Recht durchsetzen würden, im Internet kaum sicht- und wahrnehmbar sind (im Gegensatz zur realen Welt mit Polizeipatrouillen oder Verkehrskontrollen).³⁹

Für die Verfolgung dieser Delikte sind – unabhängig davon, ob die Täterschaft "klassisch" oder virtuell handelt – in erster Linie die Kantone zuständig. Die neue und zusätzliche Dimension des Cyber-Raums zwingt dabei auch zu neuen Formen der Ermittlung (digitale Spurensicherung, digitale Observation etc.).

Kantonale Zuständigkeit für Cyber-Kriminalität: bekannte Delikte, neue Formen

Bei der Cyber-Kriminalität stehen oft die persönliche Bereicherung der Täter oder Beleidigungen und sexuelle Übergriffe im Vordergrund. Die Zuständigkeit für die Verfolgung derartiger Delikte liegt primär bei den Kantonen, unabhängig davon, ob diese in der virtuellen oder realen Welt stattfinden.

³⁹ Vgl. dazu auch den Beitrag "Haben wir eine Unrechtskultur im digitalen Raum?", von Thomas-Gabriel Rüdiger in der Zeitschrift Kriminalistik 1/2019, www.kriminalistik.de. Studien in Deutschland und Österreich gehen davon aus, dass etwa ein Drittel der Minderjährigen, die im Internet aktiv sind, sexuell belastigt werden.

9.8.1.3 Besonderheiten der Cyber-Kriminalität

Die Cyber-Kriminalität zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus, welche die zu beobachtenden Tendenzen steigender Deliktzahlen verstärken dürften.

Erstens ist die Cyber-Kriminalität insofern attraktiv, als sich mit geringem Aufwand ein grosser "Gewinn" erzielen bzw. Schaden erzeugen lässt (oft bei vielen Opfern gleichzeitig).⁴⁰ Zudem ist das Risiko für die Täter relativ gering: In der Anonymität des Cyber-Raums verschwimmen Begriffe wie Tatort und Tatzeit, physische Spuren gibt es nicht, digitale lassen sich leicht verwischen, die Entwicklung der Methoden ist sehr dynamisch. Insgesamt ist die Wahrscheinlichkeit, polizeilich oder strafrechtlich verfolgt zu werden, sehr gering. Ermittelt die Polizei hingegen, führt dies zu hohen Anforderungen an die Ausbildung sowie zu fachlich sehr anspruchsvollen und aufwändigen Ermittlungen im Cyber-Raum, ohne dass das kriminelle Potenzial in der realen Welt wesentlich zurückgehen würde und sich die dortige Präsenz und Aktivität der Polizei abbauen liessen.

Wie stark sich die Ermittlungsarbeit verändert, verdeutlicht die Überwachung der Kommunikationskanäle, ohne die eine Bekämpfung auch des Terrorismus heute nicht denkbar ist. Ging es bis vor einigen Jahren in erster Linie um die Überwachung der klassischen Telefonie (Festnetz, Handys, SMS), so steht heute das Internet im Vordergrund. Somit geht es um ein Vielfaches an technischen Geräten und Diensten (z.B. WhatsApp, Snapchat, Instagram, Facebook etc.), um eine immense Datenmenge, um eine oft verschlüsselte Kommunikation, um eine sehr dynamische technologische Entwicklung und eine internationalisierte und "nomadisierte" Nutzung (jeder nutzt jederzeit an jedem Ort). Die Anforderungen an die ermittelnden Instanzen sind – in Bezug auf personelle Ressourcen, technologische Ausrüstung sowie Aus- und Weiterbildung – wesentlich höher und anspruchsvoller als bei der klassischen Telefonie.

Zweitens ist bei der Cyber-Kriminalität in der breiten Öffentlichkeit heute nur die "Spitze des Eisbergs" sichtbar. Gemäss einer Analyse von KPMG (2017) waren 88% der befragten Unternehmen in den letzten 12 Monaten Opfer einer Cyber-Attacke (Phishing, Malware etc.); 2016 machten erst 54% der Befragten diese Angabe. Bei 42% der betroffenen Firmen wurden im Jahr 2018 durch die Attacken die betrieblichen Prozesse schwerwiegend gestört; ein gleicher Anteil der Opfer hat auch einen finanziellen Verlust erlitten. Bei einem Drittel der Opfer ist es der Täterschaft gelungen, sich Zugang zu vertraulichen internen Informationen zu verschaffen.⁴¹ Die Zahl der Delikte sowie die Schäden müssen demzufolge beträchtlich sein. Zu ganz anderen Schlüssen könnte die Kriminalstatistik verleiten, die lediglich die zur Anzeige gebrachten Fälle umfasst: Im Jahr 2017 wurden in der Schweiz "nur" rund 6'500 (Kanton Bern: knapp 700) Straftaten in den drei Kategorien unbefugte Datenbeschaffung, unbefugtes Eindringen in Datenverarbeitungssysteme und betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage gezählt, mit einer Aufklärungsrate im Kanton Bern von knapp 15 bis 33%.⁴² Auch

⁴⁰ Bei Cyber-Angriffen auf kritische Infrastrukturen kann der Schaden sehr grosse Ausmasse annehmen. So bezeichnet der Bund eine "Strommangellage" (ausgelöst z.B. durch einen solchen Cyber-Angriff) als das grösste Risiko in der Schweiz überhaupt. Vgl. Katastrophen und Notlagen Schweiz, technischer Risikobericht 2015, Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS. Als besonders gross gilt ein Risiko, wenn sowohl die Eintretenswahrscheinlichkeit als auch das Ausmass des Schadens (relativ) gross sind.

⁴¹ "Clarity on Cyber-Security", KPMG, 2017 und 2018; die Analyse von 2018 gibt keinen Wert an, wie viele der befragten Unternehmen Opfer einer Cyber-Attacke geworden sind

⁴² Zum Vergleich: Insgesamt gab es 2017 in der ganzen Schweiz knapp 300'000 (Kanton Bern: knapp 37'000) Vermögensdelikte; schweizweite Daten: polizeiliche Kriminalstatistik 2017, www.bfs.admin.ch.

bei den erwähnten Beleidigungen und sexuellen Übergriffen, vorab gegenüber Kindern und Jugendlichen, ist von einer sehr hohen Dunkelziffer auszugehen.⁴³

Diese Daten bestätigen die Erfahrung, wonach der Fokus von Privatpersonen und Unternehmungen bei der Abwehr der zunehmenden Cyber-Attacken in erster Linie bei der Prävention und Sensibilisierung sowie der nicht immer erfolgreichen Absicherung der EDV-Systeme liegt. Kinder und Jugendliche bewegen sich oftmals ohne Kontrolle oder Begleitung von Erwachsenen im Internet und bekunden Mühe, Risiken zu erkennen und einzuordnen. Der Weg über eine Anzeige bzw. die Strafverfolgung der Täterschaft wird bei Cyber-Delikten verschiedener Art bislang meist nicht begangen.⁴⁴ Dies könnte sich jedoch in Zukunft ändern; es ist schwer vorstellbar, dass die wachsende Kriminalität in diesem Bereich angesichts der erheblichen Belästigungen und Schäden auf Dauer in Kauf genommen und auf eine Strafverfolgung verzichtet wird. Die Zahl der Anzeigen dürfte in Zukunft zunehmen. Sollten Meldepflichten eingeführt werden, so dürfte die Zahl der von der Polizei zu verfolgenden Delikte spürbar ansteigen.

Cyber-Kriminalität: deutliche Zunahme der Fälle und des Aufwands der Polizei

Die Cyber-Kriminalität nimmt rasch zu. Mit nur geringen Risiken sind sexuelle Übergriffe möglich oder lassen sich bei Vermögensdelikten ein hoher "Gewinn" erzielen. Die technologischen Möglichkeiten der Cyber-Kriminalität führen bei der Polizei zu zusätzlichen, sehr aufwändigen Ermittlungen, ohne dass die Kriminalität in der realen Welt verschwinden würde und sich die Präsenz der Polizei dort abbauen liesse. Zudem wird die Zahl der Fälle in Zukunft wohl stark zunehmen, falls die Opfer Belästigungen oder finanzielle Schäden – im Gegensatz zu heute – vermehrt bei der Polizei melden und zur Anzeige bringen werden.

9.8.2 Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS)

9.8.2.1 Neuauflage als Strategie 2018 - 2022

Der Bund hat seine Aktivitäten auch im Bereich der Cyber-Risiken in jüngster Zeit ausgebaut. Die Eidgenössischen Räte erwarten vom Bundesrat im Bereich der Cyber-Risiken angesichts der wachsenden Bedrohung ein entschlossenes Handeln und eine verstärkte Koordination.⁴⁵

2012 hat der Bund eine "Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS)" verabschiedet und die Melde- und Analysestelle Informationssicherheit (MELANI) geschaffen. Die in der Strategie definierten 16 Massnahmen sind bis Ende 2017 umgesetzt worden. 2017 hat der Bundesrat eine zweite Etappe dieser Strategie (2018 – 2022) in Vernehmlassung gegeben. Am 18. April 2018 hat er die Strategie verabschiedet.

Die Strategie 2018 – 2022 ist umfassend und will den Schutz der Bevölkerung vor Cyber-Attacken verbessern. Besonderes Gewicht dabei hat neben dem Schutz der kritischen Infrastrukturen auch der Schutz der Bevölkerung vor der mittlerweile alltäglichen Cyber-Kriminalität. Die Strategie deckt eine breite Palette von Handlungsfeldern und Massnahmen

⁴³ In Deutschland wird für die Cyber-Kriminalität insgesamt beim "Hell- und Dunkelfeld" von einem Verhältnis von etwa 1 zu 280 ausgegangen; auf einen strafrechtlich verfolgten Fall kommen 280 Fälle, die im Dunkeln verbleiben bzw. nicht verfolgt werden; bei Ladendiebstählen liegt das Verhältnis bei 1 zu 10 – 15 (Thomas-Gabriel Rüdiger, in Kriminalistik 1/2019).

⁴⁴ Gemäss der Studie zur Kriminalität und Opferbefragungen der Bevölkerung im Kanton Bern (Kilius Research & Consulting, 2016) wurden in der Schweiz z.B. nur bei 23% der Fälle eines Kreditkartenmissbrauchs eine Anzeige eingereicht.

⁴⁵ Siehe zum Beispiel die Debatte über die Motion Eder 17.3509 (Schaffung eines Cybersecurity- Kompetenzzentrums auf Stufe Bund), welche beide Räte entgegen dem Antrag des Bundesrats mit klarer Mehrheit angenommen haben (www.parlament.ch).

ab (Prävention, Verbesserung Lagebild und Zusammenarbeit, Krisenbewältigung, Strafverfolgung, Information etc.).

Die Strategie geht davon aus, dass "mit einer weiteren Intensivierung der Bedrohungslage" im Cyber-Raum zu rechnen ist. Weiter sei damit zu rechnen, dass die "Häufigkeit und Komplexität der Cyber-Angriffe" zunehmen werde. Ferner stellt der Bericht fest, es sei "dringend angezeigt, auch in der Strafverfolgung nach neuen Lösungsansätzen zu suchen."

9.8.2.2 Prüfung von Meldepflichten

Die Strategie schlägt vor (Massnahme 9), die Einführung einer Meldepflicht von Cyber-Vorfällen zu prüfen, um das Bild der Bedrohungslage zu verbessern. Dabei sei unter anderem abzuklären, für wen eine solche Meldepflicht gelten, welche Vorfälle sie umfassen, an wen die Meldungen gehen und in welchen Formen diese verarbeitet und umgesetzt werden könnten. Gestützt auf diese Analysen und die Klärung der nötigen Rechtsgrundlagen sei über die Einführung von Meldepflichten zu entscheiden.

9.8.2.3 Neue Lösungsansätze und Instrumente für die Strafverfolgung

Die Ressourcen und Kompetenzen seien gemäss Bericht des Bundesrats im Rahmen der Strafverfolgung besser aufeinander abzustimmen, ohne die Befugnisse zwischen den verschiedenen Behörden und Staatsebenen zu verschieben. Grundlage dafür soll unter anderem das nationale Dispositiv "Cyber-Crime und IT-Forensik" bilden, das zurzeit durch die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) ausgearbeitet wird und die übergeordneten Aspekte Fallübersicht, Koordination, Ermittlungen, Organisation und Ausbildung umfasst.

Unter den Massnahmen stehen die Schaffung einer Zentralstelle für Cyber-Kriminalität (fed-pol), der Aufbau von Ausbildungskonzepten von KKPKS und der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) und die Vorbereitung eines gemeinsamen Echtzeit-Lagebilds zur Cyber-Kriminalität von Bund und Kantonen zur Diskussion. Zudem sollen Bund und Kantone die Zusammenarbeit und Koordination zwischen dem nationalen Cyber-Kompetenzzentrum und noch aufzubauenden regionalen Cyber-Kompetenzzentren konkretisieren und festlegen.

9.8.2.4 Beurteilung der Strategie durch den Kanton Bern und die Kantone (KKJPD)

Der Kanton Bern hat in seiner Stellungnahme z.H. der KKJPD unter anderem gefordert, dass Straftaten im Cyberbereich nicht nur durch Prävention und Schutzmassnahmen abzuwehren, sondern auch strafrechtlich konsequent zu verfolgen und bestrafen seien. Zudem hat der Kanton Bern eine Meldepflicht für Cyber-Vorfälle gefordert, um das Lagebild der Cyber-Bedrohungen zu verbessern.

Gestützt auf die Eingaben der Kantone und weiterer Partner hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) am 5. Februar 2018 Stellung bezogen. Sie geht davon aus, dass der Bereich Cyber für die Bevölkerung, die Wirtschaft und den Staat weiter an Bedeutung gewinnen werde. Die Sicherung des digitalen Raumes sei deshalb für die weitere positive Entwicklung unseres Landes zentral. Die Inhalte der NCS seien für die Kantone insbesondere in den Bereichen Sicherheit und Strafverfolgung wegweisend. Die KKJPD bezeichnet die Schaffung eines Lagebilds Cybercrime als absolute Notwendigkeit und die Definition einer Meldepflicht als unabdingbar. Die Bewältigung von Cyber-Ereignissen sei nicht durch die Bundesinstanzen alleine, sondern nur durch eine intensive Zusammenarbeit von Bund und Kantonen möglich. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die diesbezüglichen Prozesse und die Finanzierung – auch von regionalen Kompetenzzentren Cybercrime – seien möglichst rasch zu klären. Die KKJPD hält die Schaffung einer Fallübersicht und

die Koordination der interkantonalen Fallkomplexe als unabdingbar und stellt in Aussicht, gemeinsam mit dem Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) eine kantonale Umsetzungsstrategie zur NCS zu erarbeiten.

Bekämpfung Cyber-Kriminalität im Rahmen der Nationalen Strategie 2018 - 2022

Die Kantone fordern im Rahmen der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken NCS 2018 – 2022 eine konsequente Verfolgung der Cyber-Kriminalität. Die Prozesse zwischen Bund und Kantonen sind zu klären, die Strafverfolgung zu intensivieren und neue Instrumente (z.B. Meldepflichten) zu definieren. Auf die Kantone und ihre Polizeiorgane kommen umfangreiche neue Aufgaben zu.

9.8.3 Aktuelle Vorkehrungen der Kapo im Bereich der Cyber-Kriminalität

9.8.3.1 Kompetenzen und Organisation aufgebaut

Die Kapo hat in der Kriminalabteilung angesichts der wachsenden Bedrohung auch im Bereich der Cyber-Risiken spezielle Kompetenzen aufgebaut. Wie im Falle der Bedrohung durch Terror sind die Ansprechstellen für andere Polizeikorps, die Staatsanwaltschaft und die Organe des Bundes bezeichnet; die bernische Kapo wirkt in den massgebenden Gremien des Bundes aktiv mit.

Die Fachleute der Kripo im Bereich Cyber-Risiken sind verschiedenen spezialisierten Dezernaten⁴⁶ der Kriminalabteilung zugeteilt und werden ad hoc und fallweise in die Ermittlungen einbezogen; eine ständige Kerngruppe sichert im Bereich der Cyber-Kriminalität die Koordination und den laufenden Informationsaustausch. Die Kapo verfolgt eine pragmatische Strategie und hat bisher darauf verzichtet, ein spezielles Kompetenzzentrum Cyber-Kriminalität aufzubauen.⁴⁷ Dies erlaubt es, die Beweglichkeit bei der Bearbeitung der Fälle trotz schmäler Ressourcen hoch zu halten. Dieses Konzept hat sich bis heute bewährt; mit wachsenden Aufgaben und Aktivitäten dürfte es in Zukunft jedoch Anpassungen und Erweiterungen erfahren.

9.8.3.2 E-Learning-Modul zu Cybercrime

Die Nutzung digitaler Kommunikation durch die Täterschaft ist auch im Alltag der Polizistinnen und Polizisten "an der Front" zu einer Realität geworden. So sind bei Anhaltungen oder bei der ersten Sicherung von Tatorten je nach Situation Instrumente und Geräte sicherzustellen und erste Auswertungen vorzunehmen (z.B. Überprüfung Kontakte, Internet- oder Telefonkommunikation), bevor später eine sorgfältige forensische Untersuchung durch die Spezialisten weitere Erkenntnisse liefern kann. Um das Korps auf diese Aufgaben vorzubereiten, haben bis Ende 2018 rund 2000 Mitarbeitende der Kapo im Polizeidienst zwei Ausbildungsmodule "Cybercrime" absolviert (E-Learning).⁴⁸

9.8.3.3 Leitfaden garantiert einheitliche Bearbeitung

Ende Januar 2018 konnte die Kapo den vervollständigten internen Leitfaden "Cybercrime" veröffentlichen. Er stellt 26 typische Phänomene der Cyber-Kriminalität (Phishing, Hacking,

⁴⁶ Es geht um etwa 12 Fachleute, die z.B. dem Fachbereich digitale Forensik oder den Dezernaten Wirtschaftskriminalität und Spezialeinsätze zugeordnet sind.

⁴⁷ Die Kantonspolizei Zürich hat sich anders organisiert und innerhalb der Kriminalpolizei eine spezielle Abteilung Cybercrime aufgebaut. 2017 hat der Zürcher Regierungsrat beschlossen, den Personalbestand deutlich auszubauen.

⁴⁸ Der Aufwand für diese Ausbildung beträgt, umgelegt auf das Jahr 2018, rund 3 Vollzeitstellen.

Malware, Cyber-Betrug, Grooming etc.) zusammen, erläutert diese (Vorgehen Täterschaft, mögliche Straftatbestände) und legt das Vorgehen der Polizeiorgane fest. Damit ist eine einheitliche Bearbeitung der Fälle gewährleistet.

9.8.3.4 Reaktiv und fallbezogen – in Zukunft auch präventiv und vorausschauend

Die Kapo engagiert sich im Bereich der Cyber-Kriminalität heute grundsätzlich reaktiv und fallbezogen, indem die verfügbaren Spezialisten dann beigezogen werden, wenn Delikte auf dem Tisch liegen oder sich konkrete Hinweise darauf ergeben. Hingegen ist die Kapo im Cyber-Raum – im Gegensatz zum realen Raum – kaum im Sinne einer "Sicherheitspolizei" präventiv und vorausschauend präsent, um Zusammenhänge zu erkennen, ein klareres Bedrohungsbild zu erhalten, potenzielle Täterinnen und Täter zu entdecken, eine abschreckende Wirkung zu erzeugen und allfällige Delikte zu vermeiden.

Diese zurückhaltende Rolle ist angesichts der hohen Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen (Beleidigungen, sexuelle Belästigungen) sowie der zunehmenden finanziellen Schädigung von Privaten und der Wirtschaft durch Cyber-Delikte nicht mehr adäquat. Um diese vorbeugende Präsenz der Kapo im Netz ausbauen und die Ermittlungen im Cyber-Bereich intensivieren zu können, werden zusätzliche, über das nötige Fachwissen verfügende personelle Ressourcen unumgänglich sein. Der Cyberbereich muss auch durch die Kapo als erweiterter öffentlicher Raum der Gesellschaft wahrgenommen und behandelt werden.

9.8.3.5 Bund und Kantone: neue Konzepte zur Bekämpfung Cyber-Kriminalität

Angesichts der Lücken bei der heutigen polizeilichen Aktivität im Bereich der Cyber-Kriminalität haben sich Bund und Kantone – nicht zuletzt im Rahmen der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken – zum Ziel gesetzt, neue Konzepte zur Bekämpfung der Cyber-Kriminalität zu entwickeln.⁴⁹

Angestrebt werden eine gewisse Spezialisierung und Regionalisierung, ein gemeinsames Lagebild und eine nationale Fallübersicht, eine gemeinsame Analyse und Triage von eingehenden Meldungen, die Vermeidung von Konflikten bezüglich des Gerichtsstands bei Cyber-Kriminalität sowie Konzepte für spezifische Ausbildungen. Ein gemeinsames Cyberboard soll die strategischen und operativen Arbeiten steuern. Ein nationales und mehrere regionale Kompetenzzentren für Cyberkriminalität sollen gemeinsam ein "Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalitätsbekämpfung" (NEDK) bilden. Dieses soll dazu beitragen, fachliche, technische und personelle Kompetenzen zu bündeln, Synergien zu nutzen und innovative Ermittlungsstrategien zu entwickeln. Durch die intensivierte Koordination und Ermittlung werden auf jeden Fall neue Aufgaben auf die kantonalen Polizeiorgane zukommen.

Für Cyber-Kriminalität in Position gebracht – in Zukunft mehr Ressourcen nötig

Die Kapo hat die Grundlagen, Kompetenzen, Prozesse und Ansprechstellen zur Bekämpfung der Cyber-Kriminalität geschaffen und zieht die diesbezüglichen Spezialisten für die Bearbeitung der Fälle ad hoc bei. Um eine präventiv wirkende Präsenz im Netz sicherstellen sowie die veränderten Aufgaben im Rahmen der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen wahrnehmen zu können, reichen die personellen Kapazitäten nicht aus. Zusätzliche personelle und technische Ressourcen, Kompetenzen und angepasste Konzepte werden notwendig sein.

⁴⁹ Beteiligt daran sind die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK), die Bundesanwaltschaft (BA), fedpol sowie weitere Organisationen. Auch die KKKJPD befasst sich mit der Thematik.

10 Mehr Sicherheit - mehr personelle Ressourcen

10.1 Zwischenbilanz zur Personalsituation und Bedrohungslage

10.1.1 Straffung der Organisation, Effizienzgewinne und punktuelle Schwergewichte

In den zurückliegenden Jahren hat die Kapo ihre Organisation gestrafft und die Effizienz erhöht. Dadurch konnten kapo-intern eine Vielzahl von Stellen für andere Zwecke und Prioritäten freigespielt werden. Unübersehbar sind jedoch laufend steigende Erwartungen und Aufwände bei der Berichterstattung an Aufsichts- und Kontrollorgane (Reporting), so etwa im Bereich der Finanzen oder des Datenschutzes. Die Kapo hat mit der Bildung von Schwergewichten beachtliche Erfolge erzielt (Beispiel Einbruchdiebstähle) und kann die nötigsten Aktivitäten auch bei neuen Bedrohungen (Beispiel Cyber-Kriminalität) sicherstellen. Dieser Optimierungsprozess ist nicht abgeschlossen und kann auch in Zukunft – in beschränktem Ausmass – zur Bildung von neuen, punktuellen Schwergewichten beitragen.

10.1.2 Bewertung der aktuellen Sicherheits- und Bedrohungslage

Das Niveau der Sicherheit im Kanton Bern kann als relativ hoch bezeichnet werden; auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung hat sich im Jahr 2015 im Vergleich zu 2011 deutlich verbessert. Dennoch sind Lücken unübersehbar. In der Bevölkerung – ganz besonders bei den Frauen – verbleiben verschiedene Unsicherheiten und Ängste; das Vertrauen in die Polizei ist zwar sehr hoch, doch dies gilt auch für die Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber der Polizei (z.B. in Bezug auf Präsenz und rasche Intervention). Für den erfreulichen Rückgang der Straftaten wiederum sind in erster Linie die Vermögensdelikte ausschlaggebend, wobei sich diese wahrscheinlich zum Teil in den Cyber-Raum verlagert haben. Andere Delikte (z.B. Gewalt, sexuelle Integrität) haben in den letzten Jahren nicht abgenommen und haben im Cyber-Raum im Falle sexueller Übergriffe wohl sogar neue Dimensionen erreicht. Die urbanen Räume weisen eine überdurchschnittlich hohe Kriminalität auf. Zudem ist unübersehbar, dass es neue Formen von Bedrohungen gibt, die sich in Zukunft mit grösster Wahrscheinlichkeit weiter intensivieren werden. Dies stellt die Kapo insgesamt vor grosse Herausforderungen.

10.1.3 Knappe personelle Bestände begrenzen den Spielraum

Die Bestände der Kapo, welche über eine Polizeiausbildung verfügen, haben in den letzten Jahren um knapp 4%, die Bevölkerung des Kantons Bern hingegen um 4.3% zugenommen. Die Polizeidichte Anfang 2019 (1 Polizist pro x Einwohner) ist mit 1 / 521 tiefer als im schweizerischen Durchschnitt (1/454) und sogar deutlich tiefer als in vergleichbaren Kantonen wie Zürich (1/372) und Waadt (1/412). Der personelle Bestand der bernischen Kantonspolizei muss daher, auch gemessen an anderen vergleichbaren Kantonen, als knapp bezeichnet werden. Dies begrenzt den Spielraum und die Handlungsoptionen entscheidend, um die Sicherheit der Bevölkerung in "traditionellen" Bereichen nachhaltig zu erhöhen oder die Aktivitäten mit Blick auf neue Bedrohungen (z.B. Cyber-Kriminalität, Terrorismus) zu intensivieren.

10.1.4 Weitere Schwergewichte nur mit zusätzlichen Ressourcen

Die aktuelle Sicherheits- und Bedrohungslage sowie der enge personelle Rahmen erlauben es nicht, Schwergewichte der Tätigkeit und personelle Ressourcen *in grösserem Umfang* zu verschieben, um heutigen und kommenden Defiziten bei der Sicherheit zu begegnen. Derartige Verschiebungen von Prioritäten und Ressourcen würden dazu führen, dass die Präsenz und Aktivität in anderen (bisherigen) Bereichen spürbar abgebaut würden, ohne dass sich die Bedrohungen in diesen Bereichen tatsächlich reduziert hätten. Dies würde zu einer Abnahme der Sicherheit führen, welche nicht zu verantworten ist und von der Bevölkerung aus nachvollziehbaren Gründen auch nicht akzeptiert würde.

Es wird somit nicht möglich sein, das Niveau der (objektiven) Sicherheit und der subjektiv wahrgenommenen Sicherheit im Vergleich zu heute *wesentlich und dauerhaft* zu erhöhen, ohne den Personalbestand der Kapo auszubauen.

Ob, in welchem Umfang und in welchen Bereichen mit zusätzlichen Schwergewichten und personellen Ressourcen eine erhöhte Sicherheit geschaffen werden soll, ist eine politische und gesellschaftliche Frage, die auf Stufe Kanton (und Gemeinden) zu beantworten ist. Dafür gibt es verschiedene Ansatzpunkte, die im Folgenden aufgezeigt sind. In Kapitel 11 ist der konkrete Bedarf an zusätzlichen personellen Ressourcen sowie eine denkbare Priorisierung bzw. Staffelung in der Umsetzung dargestellt, wobei es möglich bleiben muss, die Prioritäten flexibel auf die Entwicklung der Sicherheits- und Bedrohungslage auszurichten. Kapitel 12 enthält die Bewertung, Prioritäten und das geplante weitere Vorgehen des Regierungsrats.

Einfache Gleichung: mehr Sicherheit – mehr personelle Ressourcen

Die Erwartungen an die Präsenz und Aktivität der Polizei nehmen angesichts gesellschaftlicher Veränderungen und veränderter Bedrohungslage (z.B. Cyber-Kriminalität, Terror) zu. Schwergewichte und personelle Ressourcen lassen sich jedoch nicht verschieben, ohne in anderen Bereichen Lücken entstehen zu lassen. Eine höhere Sicherheit ist für die Lebensqualität der Bevölkerung und als Standortfaktor zentral und nur durch zusätzliche personelle Ressourcen der Kapo zu erreichen.

10.2 Wo neue Schwergewichte und Ressourcen dringend sind

10.2.1 Präventionsarbeit – vorne in der Entwicklung ansetzen

Die heutige Präventionsarbeit der Kapo deckt schwergewichtig den Verkehr und verschiedene Formen der Kriminalität ab und konzentriert sich auf ausgewählte Risikogruppen. Präventivarbeit und Kampagnen können wesentlich dazu beitragen, gefährliches Verhalten zu vermeiden, das Risiko von Delikten und Schäden zu verringern sowie diesbezügliche volkswirtschaftliche Kosten zu reduzieren. Pro investierten Franken zugunsten der Prävention lassen sich gemäss Studien etwa das 10- bis 40-Fache an volkswirtschaftlichen Kosten einsparen.⁵⁰

Die Aktivitäten der Kapo lassen sich wie folgt ausbauen (unvollständige Auswahl):

- erhöhte Aktivität und Kampagnen an Schulen (Kinder, Jugendliche), mit Fokus auf Verkehr (z.B. Ablenkung, Geschwindigkeit, Alkohol) und auf Alkohol- und Drogen (v.a. Vermeidung Einstieg);
- erhöhte Aktivität und Kampagnen im Bereich Migration und Integration (gesellschaftliche Regeln, Rolle/Möglichkeiten der Polizei);
- erhöhte Aktivität und Kampagnen im Bereich von Einbruch, Diebstahl und Gewalt im öffentlichen Raum (Selbstschutz, Aufmerksamkeit, Nachbarschaftshilfe);
- erhöhte Aktivität und Kampagnen im Bereich Terror (Aufklärung, Vernetzung mit Dritten wie Schulen/Behörden, Früherkennung Radikalisierung, Präsenz im Netz) und Cyber-Kriminalität (Aufklärung, Verhaltensregeln, Rolle/Möglichkeiten der Polizei).

⁵⁰ Eine Studie der Universität Zürich hat den Return on Investment (ROI) von Präventionsmassnahmen im Verkehr zwischen 1975 und 2007 berechnet: Mit jedem in die Prävention investierten Franken lassen sich demnach 9.43 Franken an volkswirtschaftlichen Kosten vermeiden ("Kosten-Nutzen Analyse für Massnahmen zur Verkehrsunfallprävention in der Schweiz von 1975-2007", 2009). Eine Studie der Universität Neuenburg hat für den übermässigen Alkoholkonsum einen Wert von 23 und für den Tabakkonsum einen Wert von 41 Franken an vermiedenen volkswirtschaftlichen Kosten berechnet ("Kosten und Nutzen von Präventionsmassnahmen: Tabakkonsum und übermässiger Alkoholkonsum", 2009).

10.2.2 Grundversorgung – mehr Präsenz in Regionen und an Brennpunkten

In der polizeilichen Grundversorgung spielen ausreichende Kapazitäten auf den Wachen und die sichtbare Präsenz der Polizei mit Patrouillen eine zentrale Rolle. Diese tragen dazu bei, Gefahren abzuwenden und Delikte zu vermeiden. Höhere Personalbestände bei der Sicherheitspolizei in den Regionen und urbanen Räumen bieten die Möglichkeit, die objektive und subjektiv empfundene Sicherheit der Bevölkerung, ganz besonders der Frauen, zu erhöhen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Bevölkerung und wirtschaftliche und gesellschaftliche Aktivitäten (auch Freizeit) noch stärker in die urbanen Räume verlagern, was auch einen gewissen Sogeffekt auf die Kriminalität haben dürfte.

Höhere Bestände in diesem Bereich erlauben es zum Beispiel (unvollständige Auswahl):

- mit zusätzlichen Patrouillen flächendeckend oder an definierten Brennpunkten höhere und regelmässige Präsenz zu zeigen und damit eine präventive Wirkung zu erzeugen;
- mit zusätzlichen Beständen die Präsenz in den Regionen zu verstärken und bei Bedarf rascher und wirkungsvoller einsatzbereit und vor Ort zu sein;
- im Ereignisfall – vor allem bei einer grösseren Zahl von Ereignissen im urbanen Raum im gleichen Zeitraum – rasch und entschlossen zu intervenieren, Delikte zu vermeiden oder zumindest die Situation zu entschärfen und die Täterschaft dingfest zu machen;
- im Fall von Terrorismus oder anderer extremistischer Gewalt mit ersten Einsatzkräften rasch und wirksam vor Ort zu sein (Erstintervention).

Höhere Bestände der Sicherheitspolizei in den Regionen erhöhen den Spielraum und die Reaktionsfähigkeit der Kapo generell, aber auch für den Fall, dass die Gemeinden mit dem neuen Instrument der Brennpunktverträge ein zusätzliches Engagement der Polizei einfordern.

10.2.3 Cyber-Kriminalität – die Herausforderung annehmen

Bei der Cyber-Kriminalität kann die Kapo heute nur reaktiv und fallweise tätig sein. Eine präventive Präsenz im Netz (Prinzip der Sicherheitspolizei in der realen Welt) oder intensivere Ermittlungen bei Verdacht auf kriminelle Aktivitäten sind jedoch kaum möglich. Dies ist umso weniger zu verantworten, als sich das gesellschaftliche Leben teilweise auf den Cyber-Raum erweitert und alle Anzeichen darauf hinweisen, dass sich die Bedrohungslage bei der Cyber-Kriminalität, nicht zuletzt für Kinder und Jugendliche, bereits verschärft hat und weiter verschärfen wird. Die Zahl der Delikte, deren Komplexität und damit auch die Zahl der psychisch und finanziell Geschädigten werden weiter zunehmen. Dies dürfte auch die Erwartungen der Bevölkerung nach einem verstärkten Engagement der Polizei erhöhen.

Ein zusätzliches Engagement der Kripo ist in Zukunft aus folgenden Gründen zwingend:

- ein grosser Teil der heutigen Cyber-Kriminalität liegt im Dunkeln, wird nicht zur Anzeige gebracht und löst keine polizeiliche Aktivität aus; sobald derartige Delikte de facto nicht mehr einfach akzeptiert oder Meldepflichten eingeführt werden, wird sich dies ändern;
- die Zahl der Delikte steigt, weil Cyber-Kriminalität – aus Sicht einer potenziellen Täterschaft – attraktiv (geringer Einsatz, hoher "Gewinn") und risikoarm ist (eine konsequente Strafverfolgung durch Polizei und andere Organe ist bisher selten);
- die Organe des Bundes werden zunehmend durch die besonders komplexe Cyber-Spionage, -Sabotage und -Propaganda mit internationaler Dimension beansprucht werden; auch dort ist eine Intensivierung zu beobachten;⁵¹

⁵¹ Immer öfter gelangen Informationen über gross angelegte Hacker-Angriffe auf Unternehmungen oder staatliche Behörden an die Öffentlichkeit (ein Beispiel in jüngerer Vergangenheit sind die Angriffe auf die deutsche Regierung und verschiedene

- die Aufgaben der Kantone werden bei der Cyber-Kriminalität im engeren Sinn stark zunehmen und systematisiert werden müssen (Klärung/Intensivierung der Prozesse Bund-Kantone gemäss NCS, Cyber-Lagebild, regionale Cyber-Center, Umsetzungskonzepte der KKKPKS etc.);
- mit der Zunahme der Fälle, Komplexität und Schädigung von Privaten und der Wirtschaft wird das Cyber-Abwehrdispositiv der Kantone/Kapo erweitert werden und z.B. auch eine erhöhte präventive Präsenz und Observation im Netz umfassen müssen.

Um diese absehbare Entwicklung bewältigen zu können, sind rechtzeitig die nötigen fachlichen Kompetenzen aufzubauen (Aus- und Weiterbildung) und die personellen Ressourcen zu erweitern (Rekrutierung von Fachleuten). Dieser Aufbau von Ressourcen wird auch der Bekämpfung des Terrorismus und dem Bedrohungsmanagement für schwere, gezielte Gewaltdelikte zu Gute kommen, da die elektronische Kommunikation (Internet, soziale Medien) auch in diesen Bereichen eine wachsende Bedeutung hat.

10.2.4 Terror und Bedrohungsmanagement – vorausschauend handeln

10.2.4.1 Bedrohung durch Terrorismus

Beim Terrorismus ist die Entwicklung der Bedrohungslage nur schwer abschätzbar. Der Hauptteil der polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Tätigkeit liegt gegenwärtig beim Bund. Die Kapo wirkt in den massgebenden Gremien Bund-Kantone aktiv mit, stellt die Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten sicher und verfügt für den Ereignisfall über die nötigen spezialisierten Einsatzkräfte (z.B. Milan, Enzian).

Die Bedrohung durch Terrorismus wird in Zukunft vermutlich nicht abnehmen, sondern zumindest gleich oder gar intensiver werden. Auch die Bevölkerung erwartet von der Polizei, Vorbeurteilungshandlungen gezielt zu verhindern oder im Falle eines Anschlags sofort zu intervenieren und alle Ermittlungen zeitverzugslos aufzunehmen. Dies führt zu steigenden Anforderungen an die Fähigkeiten zur Intervention und an die Spezialisten der Kapo.

Eine Intensivierung der polizeilichen Aktivität erscheint aus mehreren Gründen angezeigt:

- Neue Strategien, Aktionspläne und Gesetze auf Stufe Bund führen zu einer engeren Kooperation Bund-Kantone und zu neuen Aufgaben der Kantone unter anderem im Bereich der polizeilichen Prävention (z.B. Überwachung Internet, Überwachung und Massnahmen im Zusammenhang mit "Gefährderinnen" und "Gefährdern");
- Im Falle von terroristischen oder anderen Ereignissen mit extremistischer Gewalt (z.B. Amok, Hooliganismus/Ultras, politischer Radikalismus etc.) sind nicht nur spezialisierte Mitarbeitende, sondern auch Polizistinnen und Polizisten aus der Grundversorgung wichtig, um als erste Einheiten rasch am Einsatzort zu intervenieren (vgl. Ziffer 10.2.2);
- Die Bedrohungslage kann sich schlagartig verändern: Kommt es zu einem oder mehreren terroristischen Ereignissen, so führt dies umgehend zu einer extremen Belastung der Sicherheitsorgane und polizeilichen Sondereinheiten (Intervention, Bewachung, Absperrungen etc.), die rasch zu einer "Entblössung" in anderen Bereichen führt.

Um eine verstärkte Prävention umzusetzen, ein terroristisches Ereignis oder eine länger anhaltende, intensive Bedrohungslage bewältigen zu können, reichen die heutigen Polizeibestände realistischerweise nicht aus. Die Erhöhung der Bestände trägt dazu bei, allfällige Ext-

Ministerien), wobei die Dunkelziffer sehr hoch sein dürfte; einen guten Einblick über Ereignisse und Entwicklungen geben auch die Halbjahresberichte von MELANI, vgl. www.melani.admin.ch

remsituationen besser abfedern und eine Entblössung in anderen Bereichen entschärfen zu können.

10.2.4.2 Bedrohungsmanagement (BDM) – gezielte Gewaltdelikte vermeiden

Gemäss aktuellen Analysen weist das Bedrohungsmanagement des Kantons Bern in Bezug auf schwere, gezielte Gewaltdelikte (wie Amokläufe in einer Schule, schwere häusliche Gewalt) Lücken auf. Dies ist umso gravierender, als es bei derartigen Gewaltdelikten erfahrungsgemäss bereits im Vorfeld Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft der Täterin oder des Täters gegeben hat. Wären diese Anzeichen erkannt und richtig bewertet worden, so hätte sich das Delikt mit hoher Wahrscheinlichkeit vermeiden lassen. Die Erwartungen der Bevölkerung an die Behörden im Umgang mit Gefährderinnen und Gefährdern haben zugenommen; kommt es zu einer Eskalation mit Gewalt und verletzten Personen, so beeinträchtigt dies das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden spürbar.

Es ist davon auszugehen, dass das Bedrohungsmanagement des Kantons Bern in Zukunft weiterentwickelt wird. Bei der Kantonspolizei dürfte dies aus mehreren Gründen zu einem höheren Bedarf an Ressourcen führen:

- Die Kapo wird im Prozess eines systematischen und umfassenden Bedrohungsmanagements (Risiken erkennen, Risiken bewerten, Risiken entschärfen/ Massnahmen) eine wichtige Rolle spielen und zusätzliche Ressourcen einsetzen müssen;
- Die Kapo wird im Rahmen des BDM, das zahlreiche weitere beteiligte Organisationen einbezieht, voraussichtlich die Rolle der "Leadbehörde" haben. Die Führung, Koordination und Absprache unter diesen Beteiligten wird einen hohen Aufwand auslösen.

Ein systematisches Bedrohungsmanagement setzt klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten voraus. Soll die Kapo ein umfassendes BDM-System führen, so braucht sie dafür zusätzliche personelle Ressourcen.

10.2.5 Zusätzliche Supportfunktionen, Sach- und Betriebsmittel

Die skizzierte Ausweitung der polizeilichen Aufgabenfelder und ein Ausbau der personellen Ressourcen der Kapo (Mitarbeitende mit Polizeiausbildung) bedingen, um die volle Wirksamkeit zu erreichen, auch eine sehr zurückhaltende Erhöhung des Bestandes bei nicht polizeilichen Mitarbeitenden. Dies betrifft zum Beispiel Supportfunktionen wie die Informatik, Logistik, Personal-, Finanz-, Rechtsdienst, Kommunikation oder Aus- und Weiterbildung. Der technologische Wandel verstärkt die Notwendigkeit, weitere fachliche Kompetenzen aufzubauen (z.B. über Ausbildungs- und Lernplattformen) und die Zusammenarbeit unter den Kantonen zu intensivieren. Dieser Bedarf ist in jenen polizeilichen Tätigkeitsfeldern, die in Kapitel 11 dargestellt sind, eingerechnet. Zudem sind die Sach- und Betriebsmittel zu erhöhen. Darunter fällt eine breite Palette von Investitionen (z.B. Fahrzeuge, Ausrüstung und Bewaffnung, IT-Mittel, modernste Technologien im Cyber-Bereich etc.). Dieser Bedarf ist in Kapitel 11 nicht dargestellt, sondern wird – abgestimmt auf konkret nötige Jahrestanchen – im Rahmen der ordentlichen Finanzplanung eingestellt werden. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass eine gesteigerte polizeiliche Aktivität auch zu einer höheren Geschäftslast und höherem Personalbedarf bei der Staatsanwaltschaft und Strafjustiz führen kann. Dieser Effekt ist hier nicht eingerechnet und lässt sich zurzeit auch nicht abschätzen.

Prävention, Präsenz Brennpunkte, Cyber, Terror, Bedrohungsmanagement

Die Prioritäten für zusätzliche personelle Ressourcen bei der Kantonspolizei sind klar und ausgewiesen: Prävention, erhöhte Präsenz in den Regionen und an Brennpunkten, Cyber-Kriminalität, Terror und Bedrohungsmanagement.

11 Bedarf an zusätzlichen Ressourcen und gestaffelte Umsetzung

11.1 Kriterien für den Ausbau der personellen Ressourcen

Der Ausbau der personellen Ressourcen ist aus mehreren Gründen notwendig. Zum einen bestehen seit rund 10 Jahren Lücken im Bestand, indem der im Rahmen des Projekts Lobenar ausgewiesene Ausbau nicht vollständig erfolgt ist. Zum anderen bestehen objektive und subjektiv wahrgenommene Lücken bei der Sicherheit (z.B. im urbanen Raum, Gewalt gegen Frauen) sowie neue, intensivierte und komplexe Bedrohungen (z.B. Cyber-Kriminalität, Terror). Dies ruft nach zusätzlichen polizeilichen Mitteln, ohne dass das Engagement in anderen Bereichen abgebaut werden könnte. Auch der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt im Sinne einer Plausibilisierung, dass der Kanton Bern im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt und Kantonen wie Zürich oder Waadt einen (zu) tiefen Polizeibestand hat (geringe „Polizeidichte“).

Insgesamt besteht demnach ein klarer Bedarf nach zusätzlichen Ressourcen, um das Niveau der Sicherheit im Kanton zumindest zu halten oder gar auszubauen. Um dies rechnerisch fassbar zu machen, erweist sich die Polizeidichte als sinnvolle und nachvollziehbare Grösse. Sie steht deshalb im Zentrum der in Kapitel 11.3 präsentierten Varianten. In Kapitel 11.4 werden die zusätzlichen Stellen verschiedenen polizeilichen Tätigkeitsfeldern zugeordnet und die Wirkungen der Varianten mit Blick auf die Sicherheit im Kanton Bern dargestellt.

11.2 Gestaffelte Umsetzung des Ausbaus

Ein Ausbau der Bestände in nennenswertem Umfang lässt sich nicht auf einen Schlag, sondern nur gestaffelt umsetzen. „Klassische“ Polizistinnen und Polizisten sind zu rekrutieren und mit den vorhandenen Kapazitäten (Infrastrukturen, Ausbildungspersonal) auszubilden, bevor sie eingesetzt werden können. Auch die Rekrutierung spezieller Profile, wie sie z.B. im Bereich der Cyber-Kriminalität notwendig sind (IT, digitale Kommunikation etc.), beanspruchen auf einem umkämpften Markt für gut ausgebildete Leute eine gewisse Zeit. Vor diesem Hintergrund ist mit einer Umsetzungszeit zu rechnen, die – je nach Variante – einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt.

11.3 Varianten: Ausbau der personellen Ressourcen und Finanzbedarf

In der unten stehende Tabelle werden mehrere Varianten für den Ausbau der personellen Ressourcen sowie die Kosten dafür dargestellt. Folgende Rahmenbedingungen gilt es zu beachten:

- Die Begründung des Ausbaus des Personalbestands der Kapo Bern liegt bei der aktuellen und in Zukunft zu erwartenden Sicherheits- und Bedrohungslage. Um den zusätzlichen Bedarf zu plausibilisieren, wird auf die Grösse der Polizeidichte abgestützt; diese erlaubt Vergleiche zur Schweiz als Ganzes sowie zu einzelnen Kantonen. Die Polizeidichte bildet das rechnerische Kriterium für die Bildung unterschiedlicher Varianten.⁵²

⁵² Pro Memoria: Die Datengrundlagen dazu sind in der Statistik der KKPKS zu finden (Werde 1. Januar 2019).

- Alle Varianten gehen für den Umsetzungszeitraum 2018 – 2025 von einem Bevölkerungswachstum von 3% aus; die Bevölkerung des Kantons Bern beträgt demnach in allen Varianten im Jahr 2025 ca. 1'066'000 (2018: ca. 1'035'000)⁵³.
- Variante A basiert auf der heutigen Polizeidichte und geht vom heutigen Bestand von 1988 Mitarbeitenden mit Polizeiausbildung aus; im Gegensatz zu heute ist aber die um 3% höhere Bevölkerung zu Grunde gelegt; der höhere Bestand im Vergleich zu heute (Spalte „Plus gegenüber heute“) ergibt sich demnach allein aufgrund der höheren Bevölkerung.
- Die weiteren Varianten gehen ebenfalls von der höheren Bevölkerungszahl (1'066'000) aus, nehmen aber zugleich eine höhere Polizeidichte an; die zusätzlichen Stellen im Vergleich zum heutigen Bestand von 1988 Mitarbeitenden (Spalte „Plus gegenüber heute“) ergibt sich demnach aus beiden Effekten.
- Variante B berücksichtigt, dass der Kanton Bern gemäss Analysen der Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) finanziell und wirtschaftlich schwächer ist als der Durchschnitt der Schweizer Kantone. Die Polizeidichte im Kanton Bern soll demnach nur 92% des Schweizer Durchschnitts betragen.⁵⁴
- Die Variante C legt für den Kanton Bern eine Polizeidichte gemäss heutigem Schweizer Durchschnitt zu Grunde, Variante D die Polizeidichte des Kantons Waadt, Variante E jene des Kantons Zürich.
- Der Finanzbedarf der verschiedenen Varianten ergibt sich aus den zusätzlichen Stellen (Spalte "Zusatzkosten pro Jahr Mio"). Gemäss interner Vollkostenrechnung beträgt der Kostensatz pro Vollzeitstelle (Basis 2017) CHF 172'000. Darin enthalten sind sämtliche Sachkosten, die gegenwärtig bei einer Stelle der Kantonspolizei anfallen, inklusive z. B. Ausrüstung und Infrastrukturkosten. Die erforderlichen Mittel müssten in die Finanzplanung aufgenommen werden. Nicht enthalten sind die Kosten für den Raumbedarf (Miete, Bau / Kauf von Immobilien).

Variante	Polizeidichte	Beschreibung	Bestand neu	Plus gegenüber heute	Zusatzkosten pro Jahr Mio
A	1/521	Gleiche Polizeidichte wie heute (Wachstum von 3% analog Bevölkerung bis 2025)	2046	58	10.0
B	1/494	Polizeidichte 92% Durchschnitt CH heute (Ansatz "ASP 2014")	2158	170	29.2
C	1/454	Gleiche Polizeidichte wie Durchschnitt CH heute	2348	360	61.9
D	1/412	Gleiche Polizeidichte wie Kanton Waadt heute (vergleichbarer Kanton)	2587	599	103.0
E	1/372	Gleiche Polizeidichte wie Kanton Zürich heute (vergleichbarer Kanton)	2866	878	151.0

⁵³ In den Jahren 2011 – 2018 hat die Bevölkerung im Kanton Bern um ca. 5% zugenommen. Für die Jahre 2018 – 2025 ein deutlich geringeres Wachstum von 3% angenommen; diese zurückhaltende Annahme begründet sich dadurch, dass die Wachstumsraten in den letzten beiden Jahren der Periode 2011 – 2018 tiefer lagen als zuvor (abgeflachtes Wachstum).

⁵⁴ Die Aufgaben- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) und die Analyse des BAKBASEL haben gefordert, dass das durchschnittliche Kosten- und Angebotsniveau des Kantons Bern 92% des Schweizer Durchschnitts betragen solle, vgl. www.fin.be.ch

11.4 Beschränkung auf die Varianten A - C

Die Darstellung der Varianten zeigt, dass der Finanzbedarf pro Jahr – je nach Erhöhung des Bestands – sehr unterschiedlich ausfällt. Würde der Kanton Bern längerfristig eine Polizeidichte anstreben, wie sie der Durchschnitt aller Schweizer Kantone heute hat, so würde dies zu Mehrkosten von 61.9 Millionen Franken führen. Würde die Polizeidichte des Kantons Bern in Zukunft hingegen auf die aktuellen Werte im Kanton Waadt oder Zürich angehoben, so würde dies zu jährlichen Mehrkosten von rund 103 bzw. 151 Millionen Franken führen (Varianten D und E, grau eingefärbt). Dies dürfte angesichts der finanziell und wirtschaftlich schwierigen Lage des Kantons Bern kaum realistisch sein, selbst wenn die Sicherheits- und Bedrohungslage dafür sprechen würde und die Kantone Waadt und Zürich in Bezug auf Grösse, Bevölkerung, urban-ländliche Durchmischung, gewisse Sonderfunktionen (Bern: Bundeshauptstadt, Zürich: Finanzzentrum) etc. durchaus vergleichbar sind. Die Varianten D und E werden deshalb im Folgenden nicht näher beleuchtet.

11.5 Zuordnung zusätzliche Stellen auf polizeiliche Tätigkeitsfelder (Prioritäten)

In der unten stehenden Tabelle werden die zusätzlichen Stellen der verbleibenden Varianten A, B und C verschiedenen prioritären polizeilichen Tätigkeitsfeldern zugeordnet. Es handelt sich um eine modellhafte Betrachtung. Die Zuordnung zusätzlicher Stellen wird je nach aktueller Sicherheits- und Bedrohungslage flexibel vorzunehmen sein.

Im Einzelnen geht es um folgende Tätigkeitsfelder und Prioritäten:

- **Prävention und Präsenz in Grundversorgung:** Die Präventionsarbeit in verschiedenen Gebieten (Verkehr, Alkohol, Drogen etc., vgl. Kapitel 10.2.1) wird gezielt ausgebaut (5 – max. 20 Stellen in den Varianten mit starker Erhöhung des Bestands). Das Schwergewicht der zusätzlichen Stellen fliesst in allen Varianten in die Erhöhung der polizeilichen Präsenz in der Grundversorgung (mehr sichtbare Patrouillen). Dies erzeugt eine präventive Wirkung insbesondere mit Blick auf die Gewalt im öffentlichen Raum und gegenüber Frauen, Diebstahl und Einbrüche und erlaubt es, rascher und in grösserer Anzahl zu intervenieren. In Varianten mit geringer Erhöhung des Bestands wird die Präsenz nur in ausgewählten urbanen Zentren wie Bern und Biel erhöht; in Varianten mit stärkerer Erhöhung der Bestände kommen weitere urbane, aber auch ländliche Zentren bzw. Brennpunkte hinzu. Zugleich können die Bestände in Varianten mit starkem Ausbau in den einzelnen Zentren deutlicher erhöht werden. In letzter Stufe folgt eine flächendeckende Erhöhung der Präsenz, so dass im ganzen Kanton rascher und wirkungsvoller interveniert werden kann.
- **Terror und Bedrohungsmanagement (BDM):** In Varianten mit geringer Erhöhung des Bestands kann die Kapo bei der Weiterentwicklung des Bedrohungsmanagements (ausserhalb des Terrorismus) zumindest bei der zentralen Steuerung eine wirkungsvollere Rolle übernehmen. Werden die Bestände stärker aufgestockt, so kann die kantonsweite Koordination verstärkt und durch die Kapo auch dezentral eine intensivere Beobachtung und Identifizierung von Risiken von Gefährderinnen und Gefährdern erfolgen. Dies verstärkt die Wirkung bei der Vermeidung von Gewalttaten spürbar.

Bei der Terrorabwehr erlauben es Varianten mit geringer Erhöhung des Personalbestandes lediglich, die Zusammenarbeit mit dem Bund bei den präventiven polizeilichen Massnahmen auszubauen. Zudem können die zentralisierten Spezialisten (z.B. „Enzian“), deren Belastung in den letzten Jahren stark zugenommen hat, mehr oder weniger deutlich gestärkt werden. Dies verbessert die nachgelagerte Interventionsfähigkeit bei Ereignissen wie Terror, Amok oder Geiselnahmen. Werden die Bestände stärker erhöht, so können die

präventive Observation von Gefährderinnen und Gefährdern im Bereich des Terrorismus ausgebaut und die Kräfte für dezentrale Interventionen gestärkt werden (Aufbau von Fähigkeiten und personellen Kapazitäten in der Fläche bzw. polizeilichen Grundversorgung). Dies würde die Qualität und Reaktionszeit der Erstintervention im Bereich des gewalttätigen Extremismus deutlich steigern.

- **Cyber-Raum:** Weite Teile der gesellschaftlichen Aktivität verlagern sich in den Cyber-Raum. Es ist von einer Zunahme der Kriminalität und Komplexität der illegalen Aktivitäten in diesem Raum auszugehen. Konsequenterweise muss auch die Polizei entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten aufbauen und ihre Tätigkeit auf diesen zusätzlichen Raum ausdehnen. Werden die Bestände nur geringfügig erhöht, so liegt die Priorität beim Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Kantonen (z.B. bei regionalen Cyber-Zentren), wobei sich die polizeiliche Aktivität auf Ermittlung und Repression beschränkt. Dafür sind geeignete Fachleute zu rekrutieren.

Können die Bestände stärker erhöht werden, so können die reaktiven Tätigkeiten intensiviert und die Tätigkeit auch auf die präventive Präsenz im Netz ausgedehnt werden (ähnlich wie die „Sicherheitspolizei“ im realen Raum). Damit könnte vermehrt aufgrund von Hinweisen auf Cyber-Delikte proaktiv ermittelt werden. Beides erhöht die Risiken für die Täterschaft und kann dazu beitragen, die wachsende Kriminalität im Cyber-Raum zu dämpfen und die Schäden für die gesamte Gesellschaft zu begrenzen oder gar zu reduzieren.

Variante	Bestand plus (Total)	Prävention + Präsenz	BDM + Terrorabwehr	Cyber-Raum	Kurz-Bewertung
A	58	40	8	10	Auffangen Zunahme Bevölkerung; Fokus auf wenige urbane Zentren; neue Prioritäten nur punktuell, insgesamt keine signifikant höhere Sicherheit
B	170	85	30	55	Gewisse Erhöhung Sicherheit in urbanen, beschränkt in ländlichen Zentren; neue Prioritäten: zentrales BDM und Intervention verstärkt, reaktiv tätig im Cyber-Raum
C	360	170	90	100	Erhöhung Sicherheit auch in ländlichen Zentren; neue Prioritäten: Ansätze für dezentrale Intervention und präventives BDM, proaktive Tätigkeit in Cyber-Raum

12 Bewertung und weiteres Vorgehen aus Sicht Regierungsrat

12.1 In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 1

Der Regierungsrat würdigt den vorliegenden Bericht und stellt fest, dass der derzeitige Personalbestand der Kantonspolizei Bern angesichts der aktuellen und in Zukunft zu erwartenden Bedrohungs- und Sicherheitslage nicht ausreicht und ausgebaut werden muss. Der Handlungsbedarf ergibt sich zum einen dadurch, dass seit Jahren Lücken im Personalbestand vorhanden sind (unvollständige Umsetzung Projekt Lobenar). Zum anderen erfordern Defizite bei der subjektiv wahrgenommenen Sicherheit, insbesondere durch Frauen, sowie neue oder intensiviertere Bedrohungen eine Erhöhung des Bestands.

Der Regierungsrat teilt die Sichtweise des Berichts, wonach bei der Prävention und polizeilichen Präsenz in der Grundversorgung eine Erhöhung der Zahl der Mitarbeitenden notwendig ist, um Lücken bei der Sicherheit aufzufangen (z.B. Gewalt im öffentlichen Raum). Weiter verdeutlicht der Bericht, dass die Interventionsfähigkeit im Bereich Terror, Amok und Geiselnahmen zu verbessern ist. Durch die verstärkte Verlagerung illegaler Aktivitäten in den Cyberraum ist es für die Kantonspolizei Bern zudem unabdingbar, die diesbezüglichen Kapazitäten zu erweitern und die Kenntnisse und Fähigkeiten der Mitarbeitenden zu verstärken.

Zudem stellt der Regierungsrat fest, dass auch in weiteren Bereichen (z.B. Schwerverkehrskontrollen, Technische Verkehrsüberwachung, Tierdelikte, Mobile Polizei und Regionale Einsatzzentralen) eine Zunahme der Aufgaben verzeichnet wird.

Insgesamt kann die Kantonspolizei Bern all diesen Herausforderungen nur mit einer Erhöhung des Bestands gerecht werden. Eine Ausdehnung der Aktivitäten der Kantonspolizei in verschiedenen Gebieten, so z.B. bei Bedrohungsmanagement, Terrorabwehr und Cyber-Kriminalität, ist zwingend. Würde der Bestand nicht erweitert, müsste die Kantonspolizei ihre Präsenz und Aktivität dort reduzieren, wo die Risiken am geringsten sind. Dies trifft am ehesten auf die ländlichen und dünn besiedelten Regionen zu (Berner Oberland, Emmental, Berner Jura) und würde dort zu einem Abbau der Präsenz und im Falle von Ereignissen zu längeren Interventionszeiten und geringeren Interventionskapazitäten führen. Der Regierungsrat hält es nicht für verantwortbar, diesen Weg zu gehen, ohnehin strukturschwache Regionen weiter zu schwächen und die Sicherheit der gesamten Berner Bevölkerung in Frage zu stellen.

Der Regierungsrat stellt fest, dass der Kanton Bern mit 1/521 (1 Polizist/in auf 521 Einwohner/innen) eine deutlich tiefere Polizeidichte aufweist als der schweizerische Durchschnitt (1/454). Der Regierungsrat hält die Polizeidichte für eine sinnvolle Referenzgrösse für die strategische Personalplanung der Kantonspolizei. Der Regierungsrat setzt sich unter Würdigung der Bedrohungslage das strategische Ziel, für den grossen, bevölkerungsstarken, urban-ländlich gemischten Kanton Bern auf Dauer ein Polizeikorps zu führen, dessen Bestand gemäss Polizeidichte dem Schweizer Durchschnitt entspricht. Dies soll in zwei Etappen bis 2030 geschehen.

In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 1

Der Personalbestand der Kapo ist angesichts der aktuellen Sicherheits- und Bedrohungslage zu erhöhen. Der Regierungsrat hält die Polizeidichte für eine sinnvolle Grösse für die strategische Personalplanung der Kantonspolizei. Als langfristiges Ziel bis ca. 2030 strebt er an, die Polizeidichte im Kanton Bern (heute 1/521) auf den aktuellen schweizerischen Durchschnitt (1/454) anzuheben und den Personalbestand der Kapo entsprechend zu erhöhen. Der Weg zu diesem Ziel ist in zwei Etappen zu unterteilen.

12.2 In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 2

12.2.1 Angemessene Erhöhung des Personalbestands der Kantonspolizei

Der Bericht stellt verschiedene Varianten für eine Erhöhung des Bestandes dar (vgl. Ziffer 11).

Aus Sicht des Regierungsrats ist Variante A, mit welcher der Bestand lediglich im Umfang des zu erwartenden Bevölkerungswachstums angepasst wird, nicht zu verantworten. Die Polizeidichte verbliebe dabei auf dem heutigen, tiefen Niveau. Eine Reaktion auf neue und intensivierte Bedrohungen wie z.B. die Terrorgefahr oder die stark zunehmende Cyber-Kriminalität wäre nicht oder nur unter Vernachlässigung anderer Aufgaben der Polizei möglich; letzteres würde zu einer nicht akzeptablen Verlagerung von Sicherheitsrisiken führen.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die **Polizeidichte im Kanton Bern** (heute 1/521) **langfristig bzw. bis in den Zeitraum um 2030 auf den schweizerischen Durchschnitt erhöht werden soll** (1/454, Variante C). Damit würde im Vergleich zu heute der Bestand der Kapo um 360 Mitarbeitende erweitert. Dies erlaubt es aus Sicht des Regierungsrats, neue Bedrohungen aufzufangen und die heute erkennbaren Lücken bei der polizeilichen Sicherheit zu schliessen, ohne in anderen Bereichen Sicherheitslücken entstehen zu lassen. Der Regierungsrat hält die diesbezüglichen, im Bericht geschilderten Prioritäten (Ziffer 11.5) für sinnvoll; die Kantonspolizei muss allerdings die Flexibilität haben, die Schwergewichte je nach Entwicklung der Bedrohungslage anzupassen. Eine stärkere Erhöhung des Polizeibestandes, z.B. mit einer Polizeidichte gemäss Kanton Waadt (plus 599 Stellen), hält der Regierungsrat aus wirtschaftlichen und finanziellen Gründen jedoch für eindeutig nicht realisierbar.

Um der wirtschaftlich und finanziell schwierigen Situation des Kantons Bern gerecht zu werden, **will der Regierungsrat den Bestand der Kantonspolizei in einer ersten Etappe bis ins Jahr 2025 um 170 Stellen erhöhen. Dies entspricht der skizzierten Variante B, welche eine Polizeidichte von 92% des Schweizer Durchschnitts anstrebt.**

12.2.2 Erhöhung des Bestandes in zwei Etappen mit Zwischenbeurteilung

Die längerfristige Erhöhung des Bestandes um 360 Stellen gemäss Variante C kann auch mit Blick auf die Möglichkeiten und Kapazitäten der Rekrutierung und Ausbildung nur schrittweise erfolgen. Dabei erscheint eine Grösse von 30 – 40 zusätzlichen Stellen pro Jahr als verkraftbar und sinnvoll. Eine jährliche Erhöhung des Bestandes in diesem Umfang ergäbe pro Jahr jeweils zusätzliche Kosten von ca. 6 Millionen Franken (Annahme: Aufstockung um 35 Stellen pro Jahr, zu Vollkosten gemäss Ziffer 11.4).

Die Erhöhung des Personalbestands der Kapo soll in zwei Etappen wie folgt erfolgen:

Etappe	Vari- ante	Polizei- dichte	Beschreibung	Plus gegen- über heute	Zusatzkosten pro Jahr Mio
Etappe 1 (2020 – 2025)	B	1/494	Polizeidichte 92% Durchschnitt CH heute (Ansatz "ASP 2014")	170	29.2
Etappe 2 (2026 – 2029)	C	1/454	Gleiche Polizeidichte wie Durchschnitt CH heute	190 (Rest nach Etappe 1), total 360	61.9

Nach der ersten Etappe ist eine Zwischenbeurteilung durch den Regierungsrat vorzunehmen, um zu überprüfen, ob das langfristige Ziel (Polizeibestand gemäss heutigem Schweizer Durchschnitt) nach wie vor angemessen ist. Hierzu wird vorab die Sicherheitsanalyse grundsätzlich zu aktualisieren sein.

Der Regierungsrat wird die erste Tranche der Erweiterung des Bestandes der Kapo im Planungsprozess aufnehmen und wird sich im Rahmen eines Controllings jährlich über den Umsetzungsstand durch die POM informieren lassen. Im Rahmen des Geschäftsberichts und der Rechnung wird er den Grossen Rat jeweils über den Fortschritt des Geschäfts informieren

In Erfüllung der Motion Wüthrich Ziff. 2

Der Regierungsrat will die Polizeidichte im Kanton Bern langfristig auf den schweizerischen Durchschnitt anheben (360 zusätzliche Stellen, Variante C). Dies soll in zwei Etappen geschehen: erste Etappe bis 2025 (170 Stellen, Variante B), erneute Beurteilung der Lage und zweite Etappe (aus heutiger Sicht 190 Stellen verbleibend) in der Legislatur 2026 – 2030. Der Regierungsrat wird die nötigen Mittel jeweils im Planungsprozess einstellen und den Grossen Rat über den Fortschritt des Geschäfts informieren.

POM 65 2017.POM.515

Planungserklärung

Version 1

20.05.2019 / AO

Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei. Bericht des Regierungsrates in Erfüllung der Motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, SP)

Urheber/-in	Antrag		+ ++	- --
SiK (Veglio)	1.	Die bestehende Überzeit beim Personal der Kantonspolizei wird in Abhängigkeit mit einer Bestandeserhöhung durch Kompensation abgebaut.		
SiK (Veglio)	2.	Für die «Weiterentwicklung Bedrohungsmanagement» vertieft der Kanton die Grundlagen, welche die Vorgehensweise und den dafür notwendigen personellen Bedarf konkret ausweisen.		
SiK (Veglio)	3.	Der Kanton vertieft, gegebenenfalls zusammen mit anderen Kantonen, den Teilbereich Cyberkriminalität / Cyberrisiken und klärt die Ausgangslage, die Aufgaben des Kantons und die Schnittstellen und Abgrenzungen zum Bund. Er beschreibt die Vorgehensweise und weist den notwendigen personellen Bedarf (Präventionsfachleute, IT-Fachleute, Pädagogen etc.) aus.		
SiK (Veglio)	4.	Die Anstellungsbedingungen für Mitarbeitende mit Polizeiausbildung sind so auszugestalten, dass die Kantonspolizei Bern bei der Rekrutierung von Polizistinnen und Polizisten gegenüber Korps angrenzender Kantone nicht benachteiligt ist. Der Regierungsrat berücksichtigt die Finanzlage und die allgemeinen Anstellungsbedingungen des Kantonspersonals.		

SiK (Veglio)	5.	Nach Abschluss der ersten Etappe erfolgt eine Evaluation und der Personalbestand der Polizei wird überprüft. Das Resultat wird vor dem Kredit für die zweite Etappe dem Grossen Rat vorgelegt.		
SiK (Veglio)	6.	Die SiK wird periodisch über den Umsetzungsstand der ersten Etappe durch die POM informiert.		

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 188/2019
Datum RR-Sitzung: 27. Februar 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2017.POM.515
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei; Bericht des Regierungsrates in Erfüllung der Motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, SP)

Aufgrund des Antrags der Polizei- und Militärdirektion wird beschlossen:

1. Der Bericht Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei in Erfüllung der Motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, SP) wird genehmigt.
2. Gestützt auf Artikel 51, Buchstabe c des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.



Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Beilagen

- Bericht

Verteiler

- Grosser Rat

POM 66 2019.POMGS.46

Abänderungsantrag

Version 1

20.05.2019 / AO

Kantonspolizei Bern; Beschaffung, Unterhalt und Ersatz KEP (Korpsübergreifende Erneuerung Polizeiuniform) sowie Ergänzung der Bewaffnung und Schutzausrüstung. Ausgabenbewilligung; wiederkehrender Verpflichtungskredit 2020 - 2024 und einmaliger Verpflichtungskredit 2020 - 2024 (Objektkredite)

Urheber/-in	Antrag	+	-
		++	--
SiK (Gerber)	Zustimmung mit folgender Auflage: Der Regierungsrat informiert die SiK nach der Beschaffung, wo die Uniformteile produziert worden sind.		

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 199/2019
Datum RR-Sitzung: 27. Februar 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.46
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Kantonspolizei Bern; Beschaffung, Unterhalt und Ersatz KEP (Korpsübergreifende Erneuerung Polizeiuniform) sowie Ergänzung der Bewaffnung und Schutzausrüstung Ausgabenbewilligung; wiederkehrender Verpflichtungskredit 2020 - 2024 und einmaliger Verpflichtungskredit 2020 - 2024 (Objektkredite)

1 Gegenstand

Wiederkehrender Verpflichtungskredit für die Beschaffung, Unterhalt und Ersatz KEP (Korpsübergreifende Erneuerung Polizeiuniform) sowie einmaliger Verpflichtungskredit für die Ergänzung der Bewaffnung und Schutzausrüstung der Kantonspolizei Bern.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 62 Abs. 1 Bst. c, Art. 76 Abs. 1 Bst. e und Art. 89 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Art. 3 Abs. 1 und Art. 8 des Gesetzes vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (KPG; BSG 552.1)
- Art. 1 Abs. 1, Art. 6 Abs. 3, Art. 7 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1)
- Art. 1 und Art. 8 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)
- Art. 4 Abs. 2 des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 (OBG, SR 741.03)
- Art. 46, 47, 48 Abs. 1 Bst. a, 49, 50 und Art. 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Art. 136, 139, 141, 146, 147 Abs. 3, 148, 152 und Art. 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)
- Art. 8 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 mit Änderungen vom 15. März 2001 (IVöB; BSG 731.2-1)
- Art. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2)
- Art. 4, 6 und Art. 7 Abs. 3 der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV; BSG 731.21)



3 Ausgabenart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Beschaffung, Unterhalt und Ersatz KEP:

Neue wiederkehrende Ausgabe (Art. 47, 48 Abs. 1 Bst. a FLG).

Ergänzung der Bewaffnung und Schutzausrüstung:

Neue einmalige Ausgabe (Art. 46, 48 Abs. 1 Bst. a FLG).

4 Massgebende Kreditsumme

4.1 Wiederkehrende Ausgaben 2020 - 2024

Zu bewilligender Kredit (inkl. MwSt und 10% Reserven) **CHF 3'700'000.00**

4.2 Einmalige Ausgaben 2020 - 2024

Zu bewilligender Kredit (inkl. MwSt und 10% Reserven) **CHF 8'380'000.00**

Voraussichtliche Ausgaben Rechnungsjahr 2020	CHF 3'600'000.00
Voraussichtliche Ausgaben Rechnungsjahr 2021	CHF 2'515'000.00
Voraussichtliche Ausgaben Rechnungsjahr 2022	CHF 1'995'000.00
Voraussichtliche Ausgaben Rechnungsjahr 2023	CHF 165'000.00
Voraussichtliche Ausgaben Rechnungsjahr 2024	CHF 105'000.00

5 Kreditart / Konto / Produktgruppe / Rechnungsjahr

Objektkredit, wiederkehrender Verpflichtungskredit 2020 bis 2024

Objektkredit, einmaliger Verpflichtungskredit 2020 bis 2024

Produktgruppe: «06.02.9100 Polizei»

Konto:	304910 Dienstkleider + Dienstkleiderentschädigung
Konto:	310100 Betriebs- + Verbrauchsmaterial
Konto:	311100 Maschinen / Geräte / Fahrzeuge
Konto:	311300 Hardware
Konto:	313000 Dienstleistungen Dritte

Die benötigten Mittel sind im Voranschlag 2020 und im Aufgaben- und Finanzplan 2021 bis 2023 in der Produktgruppe «06.02.9100 Polizei» enthalten.

6 Folgekosten

Die Folgekosten sind in den wiederkehrenden Ausgaben enthalten.

7 Finanzreferendum

Dieser Beschluss untersteht dem Vorbehalt einer fakultativen Volksabstimmung und ist im Amtsblatt des Kantons Bern zu veröffentlichen.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Grosser Rat

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 27. Februar 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.46
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Kantonspolizei Bern; Beschaffung, Unterhalt und Ersatz KEP (Korpsübergreifende Erneuerung Polizeiuniform) sowie Ergänzung der Bewaffnung und Schutzausrüstung Ausgabenbewilligung; wiederkehrender Verpflichtungskredit 2020 - 2024 und einmaliger Verpflichtungskredit 2020 - 2024 (Objektkredite)

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	4
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	4
3.1	Ausgangslage	4
3.2	Jährlich wiederkehrende Ausgaben	5
3.2.1	Erstausrüstung neue Mitarbeitende	5
3.2.2	Erstabgabe Alarmierungsmittel (Smartphones).....	6
3.2.3	Jährlicher Ersatz und Unterhalt über Uniformpunkte	7
3.2.4	Jährlicher Ersatz Pfefferspray	7
3.2.5	Jährlicher Ersatz Funk- und Alarmierungsmittel (Smartphones).....	7
3.2.6	Auslagerung Logistik KEP	8
3.2.7	Übersicht wiederkehrende Ausgaben	8
3.3	Einmalige Ausgaben	9
3.3.1	Ergänzung Sturmgewehrbestand.....	9
3.3.2	Beschaffung ballistische Schutzhelme	9
3.3.3	Ersatz Dienstpistole	10
3.3.4	Ersatz Schutzwesten	10
3.3.5	Neue OD-Ausrüstung	10
3.3.6	Übersicht einmalige Ausgaben	11
4	Auswirkungen auf Finanzen	11
4.1	Rechtliche Qualifikation der Ausgaben	11



4.1.1	Gebundene oder neue Ausgaben	11
4.1.2	Wiederkehrende oder einmalige Ausgaben	11
4.2	Beantragte Ausgaben	12
4.3	Termine KEP	13
4.4	Auswirkungen auf Organisation, Personal, IT und Raum	14
5	Kreditsumme und Ausgabenbefugnis	14
6	Informationssicherheit und Datenschutz.....	15
7	Öffentliches Beschaffungsrecht.....	15
8	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	15
9	Auswirkungen auf die Gemeinden	16
10	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	16
11	Auswirkungen bei einer Ablehnung	16
11.1	Uniformen	16
11.2	Alarmierungsmittel	16
12	Antrag.....	17

1 Zusammenfassung

Artikel 8 des Gesetzes über die Kantonspolizei (KPG) regelt die Uniformtraspflicht der Kantonspolizei (Kapo). Die Uniform wird auf Kosten des Kantons abgegeben. Die Beschaffung sowie die Abgabe von Uniformteilen liegt in der Kompetenz der Kapo.

Die Mittel für die Beschaffung der Uniform müssen durch die Kapo bereitgestellt werden. Für den laufenden Unterhalt der persönlichen Grund- und Zusatzausrüstungen im Umfang der zu Beginn abgegebenen Erstausrüstung sind die Mitarbeitenden (MA) selber verantwortlich. Dazu werden ihnen jährlich über ein Uniformpunktesystem die benötigten Mittel zur Verfügung gestellt (1 Punkt = 1 CHF). Die Finanzierung dieser Uniformpunkte erfolgt ebenfalls durch die Kapo.

Pro Kalenderjahr werden grundsätzlich vier Polizeischulen (PS) ausgerüstet. Es sind dies zwei Lehrgänge (Frühling und Herbst) an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH) sowie ein Lehrgang École Police (ÉP) für Romands und ein Lehrgang Botschaftsschutz (BS) und Sicherheitsassistent/innen (SiAss). Die Ausbildung EP sowie der Lehrgang für SiAss und BS finden korpsintern im Ausbildungszentrum (AZ) Ittigen statt. Jeweils zu Beginn der Polizeiausbildung erhalten die Anwärterinnen und Anwärter sämtliche Uniformteile der persönlichen Ausrüstung. Jede Polizistin respektive jeder Polizist leistet zusätzlich obligatorisch bis zum Erreichen des 38. – 40. Altersjahr je nach Bedarf der Bestände Ordnungsdienst (OD). Das

dazu benötigte persönliche OD-Material wird jeder Polizeischülerin und jedem Polizeischüler zusätzlich zur Grundausrüstung abgegeben. Weiter werden bei der Kapo sehr viele Fachspezialisten wie z.B. Hundeführer, Taucher, Brandermittler (BEX), Motorradfahrer, Gebirgsspezialisten, Sondereinheiten (Dezernat Enzian) etc. eingesetzt. Die Ausrüstungen für diese Spezialdienste müssen durch die Kapo ebenfalls bereitgestellt werden. Innerhalb eines Kalenderjahres finden zudem Umstationierungen und Wechsel innerhalb der Abteilungen statt. Je nach Einsatzgebiet müssen die umstationierten Mitarbeitenden mit Spezialmaterial zu Lasten der Kapo ausgerüstet werden.

Im Jahr 2015 haben 17 kantonale Polizeikorps sowie Stadt- und Gemeindepolizeien das gemeinsame Uniformbeschaffungsprojekt «Korpsübergreifende Erneuerung Polizeiuniform» (KEP) gestartet. Basierend auf dem aktuellen Erscheinungsbild der deutschschweizerischen kantonalen Polizeikorps wurde ein Konzept für eine komponentenbasierte Arbeitsuniform ausgearbeitet, welches die einzelnen Uniformteile verbindlich definiert, den beteiligten Korps aber die Wahlfreiheit bezüglich den einzusetzenden Komponenten überlässt. Derzeit finden Tragetests statt und im Oktober 2018 wird mit dem IPH-Lehrgang 02-2018 erstmals eine Polizeischule mit der neuen KEP-Uniform ausgerüstet. Die korpsweite Einführung der neuen Uniform ist ab der zweiten Hälfte des Jahres 2019 vorgesehen. Die Erstausrüstung der bestehenden Mitarbeitenden der Kapo wird durch «Austragen» der alten Uniform in den letzten Jahren vor der Neuuniformierung (2017 bis 2019) mit entsprechend geringerem Unterhalt- und Ersatzaufwand saldoneutral unter dem derzeit geltenden GRB Nr. 2014.POM.682 vom 17. März 2015 finanziert und ist nicht Bestandteil dieser Vorlage.

Aufgrund der gestiegenen Bedrohung durch Terror sowie der zunehmenden Gewaltbereitschaft gegen Mitarbeitende, hat die Kapo in jüngster Zeit ihre aktuelle Bewaffnung und Schutzausrüstung einer gesamtheitlichen Beurteilung und Überprüfung unterzogen. Einige der aus dieser Studie resultierenden Massnahmen, wie beispielsweise die Beschaffung einer ersten Tranche Sturmgewehre sowie die Ausrüstung der Einsatzkräfte mit Tasern (Destabilisierungsgeräte), sind bereits umgesetzt. Weitere, wie beispielsweise die Ergänzung des Langwaffenbestandes, die Beschaffung von ballistischen Schutzhelmen, der korpsweite Ersatz der Dienstwaffe, die Ergänzung der OD-Ausrüstung mit einem modernen 40 mm Werfer sind in den kommenden Jahren geplant. Zudem erreichen sowohl die leichten Schutzwesten der persönlichen Ausrüstung wie auch die schweren Schutzwesten des Korpsmaterials das Verfalldatum ihrer jeweiligen Herstellergarantie ab dem Jahre 2019 und müssen deshalb ersetzt werden.

Aus diesen Gründen wird die Ausrüstung der Kapo Mitarbeitenden im vorliegenden Vortrag weiter gefasst als bisher. Neben den persönlich abgegebenen Uniform- und Grundausrüstungsteilen mit persönlicher Dienstwaffe, werden auch jeweils einsatzbezogen auszufassende, «nicht persönliche» Ausrüstungen wie z.Bsp. die schweren Schutzwesten, Sturmgewehre und Taser etc. einbezogen. Die Kapo wird künftig die gesamte Ausrüstung ihrer Mitarbeitenden alle fünf Jahre in einem Gesamtgeschäft in Form von wiederkehrenden und einmaligen Ausgaben beantragen.

Mit dem vorliegenden Beschluss wird für die Beschaffung (Ausrüstung der Neueintritte) sowie den Unterhalt und Ersatz der neuen KEP-Uniform eine jährlich wiederkehrende Kreditsumme von CHF 3'700'000.00 (inkl. MwSt.) für die Jahre 2020 bis 2024, sowie eine Kreditsumme für einmalige Ausgaben in Höhe von total CHF 8'380'000.00 (inkl. MwSt.) für die Jahre 2020 bis

2024 zur Ergänzung der Bewaffnung und Schutzausrüstung sowie den Ersatz der Schutzwesten beantragt.

Der Beschluss unterliegt der fakultativen Volksabstimmung.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 62 Abs. 1 Bst. c, Art. 76 Abs. 1 Bst. e und Art. 89 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Art. 3 Abs. 1 und Art. 8 des Gesetzes vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (KPG; BSG 552.1)
- Art. 1 Abs. 1, Art. 6 Abs. 3, Art. 7 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1)
- Art. 1 und Art. 8 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)
- Art. 4 Abs. 2 des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 (OBG, SR 741.03)
- Art. 46, 47, 48 Abs. 1 Bst. a, 49, 50 und Art. 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Art. 136, 139, 141, 146, 147 Abs. 3, 148, 152 und Art. 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)
- Art. 8 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 mit Änderungen vom 15. März 2001 (IVöB; BSG 731.2-1)
- Art. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2)
- Art. 4, 6 und Art. 7 Abs. 3 der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV; BSG 731.21)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Artikel 8 des Gesetzes über die Kantonspolizei (KPG) regelt die Uniformtraspflicht der Kapo. Die Uniform wird auf Kosten des Kantons abgegeben. Die Beschaffung sowie die Abgabe von Uniformteilen liegt in der Kompetenz der Kapo. Die Kapo hat zu diesem Zweck einen Dienstbefehl (DBF) erlassen, der die Erstabgabe sowie den laufenden Unterhalt und die Rückgabe der Uniform regelt. Die Mitarbeitenden der Kapo werden ab dem zweiten Halbjahr 2019 mit der neuen KEP-Uniform ausgerüstet. Die neuen KEP-Uniformteile sind kostengünstiger als die derzeitige Uniform. Durch «Austragen» der alten Uniform in den letzten Jahren vor der Neuuniformierung mit entsprechend geringerem Ersatzaufwand, kann die korpsweite Erstausrüstung mit KEP saldoneutral unter dem bestehenden GRB umgesetzt werden. Aus welchen Uniformteilen sich die Grundausrüstung der Kapo zusammensetzen wird, wird noch definiert. Der geltende DBF 40002 wird entsprechend überarbeitet oder ersetzt. In diesem Dienstbefehl

nicht enthalten sind die besonderen, fachspezifischen Beschaffungen für die meisten Spezialdienste wie bspw. Brandschutzanzüge für das Dezernat BEX, Motorradausrüstungen für Motorradfahrer in den Regionen, Fahrrad-Ausrüstungen für Mitarbeitende der Bike-Patrol, Taucheranzüge für die Seepolizei usw. (Aufzählung nicht abschliessend). Diese Ausrüstungsgegenstände werden nach Bedarf individuell angeschafft. Die Mitarbeitenden sind für den Unterhalt der Grundausrüstung und Zusatzausrüstungen im Umfang der abgegebenen Erstausrüstung verantwortlich. Die Finanzierung des Ersatzes und Unterhalts der persönlichen Uniform bzw. Ausrüstung erfolgt nach dem ersten Dienstjahr über ein Uniformbezugspunktesystem. Das bestehende Entschädigungssystem wird an die neuen KEP-Verhältnisse angepasst.

3.2 Jährlich wiederkehrende Ausgaben

3.2.1 Erstausrüstung neue Mitarbeitende

Pro Kalenderjahr werden grundsätzlich vier PS wie folgt ausgerüstet:

- April: Frühjahr-PS an der IPH und ÉP (Romands) im AZ Ittigen
- August: Sicherheitsassistentinnen und -Assistenten (je nach Bedarf) im AZ Ittigen
- Oktober: Herbst-PS an der IPH

Knapp drei Monate vor Beginn der jeweiligen Polizeischulen werden sämtliche Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter zu einem sogenannten Infotag eingeladen. An diesem Anlass werden von allen angehenden Polizeischülerinnen und Polizeischülern die Körpermasse erfasst. Anschliessend erfolgen die Lieferantenbestellungen der Uniformteile und Ausrüstungsgegenstände. Nach Lieferung der bestellten Waren werden für sämtliche neuen Polizeischülerinnen und Polizeischüler die persönlichen Grundausrüstungen bereitgestellt. In der ersten Woche der Polizeiausbildung werden diese Sortimente an die Anwärterinnen und Anwärter abgegeben.

Innerhalb der Grundausrüstung werden jedem neuen Mitarbeitenden der Uniformpolizei neben sämtlichen Arbeits- und Schutzbekleidungen auch verschiedene Waffen abgegeben. Als Waffen sind zurzeit folgende Ausrüstungsteile zu verstehen:

- Persönliche Dienstwaffe: Pistole mit Reservemagazin und Zubehör
- Persönlicher Pfefferspray: Synthetischer Pfefferspray (mit Ablaufdatum)
- Gerader Einsatzstock: Gerader Einsatzstock GES (gilt als Waffe)

Jede Polizistin und jeder Polizist leistet obligatorisch je nach Bedarf Ordnungsdienst (OD) bis zum Erreichen des 38. – 40. Lebensjahr. Das dazu benötigte persönliche OD-Material wird jeder Polizeischülerin und jedem Polizeischüler zusätzlich zur Polizei-Grundausrüstung abgegeben. Dieses OD-Ausrüstungspaket umfasst insbesondere: Schutzhelm, Atemschutzmaske, Polizeianzug PAZ, Grenadierstiefel, Beinprotektoren, Oberkörperschlagschutz, Wetterschutz, ballistischer Schutz, Handschuhe, Polizeimehrzweckstock PMS und verschiedenes Kleinmaterial. Da die Ansprüche an die Schutzausrüstung durch vermehrte und extremere Gewaltanwendung gegen Polizeimitarbeitende immer grösser werden, müssen diese Gegenstände stets auf dem neusten Stand sein.

Pro Polizeianwärterin bzw. pro Polizeianwärter muss für die Grundausrüstung, die Bewaffnung und die OD-Ausrüstung mit Kosten von CHF 7'130.00 gerechnet werden.

Bei der Kapo werden sehr viele Fachspezialisten wie z.B. Hundeführer, Taucher, Brandermittler (BEX), Motorradfahrer, Gebirgsspezialisten oder Mitarbeitende Dezernat Enzian eingesetzt. Innerhalb eines Kalenderjahres ergeben sich zudem zahlreiche Umstationierungen und Wechsel innerhalb der Abteilungen der Kapo. Je nach Einsatzgebiet müssen die umstationierten Mitarbeitenden mit Spezialmaterial zu Lasten der Kapo ausgerüstet werden. Dies verursacht jährlich Kosten für neue, grössenangepasste Ausrüstungsgegenstände und spezielles Uniformenmaterial in Höhe von CHF 349'600.00 (siehe untenstehende Tabelle; Ausrüstung Spezialdienste).

Die Lehrgänge der letzten Jahre waren durch stark schwankende und insgesamt rückläufige Teilnehmerzahlen geprägt. Während im GRB Nr. 2014.POM.682 für die Jahre 2015 bis 2019 noch von 120 Neueintritten jährlich ausgegangen wurde, wird im vorliegenden Geschäft für den Zeitraum der Jahre 2020 bis 2024 eine Annahme von jährlich 80 Anwärterinnen und Anwärtern getroffen. Diese Annahme beruht auf der aktuellsten Berechnung des Fachbereichs Grundausbildung der Kapo von 35 bis 55 Neueintretenden an der IPH zuzüglich 20 bis 30 im AZ Ittigen auszubildende Botschaftsschützerinnen und -schützer, Sicherheits-Assistentinnen und -Assistenten sowie französisch sprechenden Aspirantinnen und Aspiranten der École de Police, zur Erhaltung des Soll-Stellenbestandes. Zusammen mit der Ausrüstung für die Spezialdienste belaufen sich die Kosten für die Neueintritte auf jährlich wiederkehrend CHF 920'000.00 gemäss untenstehender Aufstellung:

Anzahl Neueintretende (80 Anwärter / -innen)	Kosten pro Jahr in CHF (inkl. MwSt)
Uniform Grundausrüstung KEP	3'260.00
OD Ausrüstung	2'500.00
Bewaffnung	1'370.00
Total Ausrüstung pro Neueintretenden	7'130.00
Für 80 Neueintretende	570'400.00
Ausrüstung Spezialdienste	349'600.00
Total jährliche Ausgaben¹	920'000.00

3.2.2 Erstabgabe Alarmierungsmittel (Smartphones)

Mit der Grundausrüstung wird jedem neuen Mitarbeitenden der Kapo (auch den zivilen Mitarbeitenden ohne Polizeistatus) ein Smartphone mit speziellen Apps und Zubehör abgegeben. Die Kosten für die Abgabe von 100 Smartphones (80 Neueintritte PS zuzüglich ca. 20 Zugänge mit Zivilstatus) belaufen sich auf rund CHF 80'000.00 (100 * CHF 789.00 (inkl. 7.7 % MwSt)).

¹ Die KEP-Grundausrüstung kann zu rund CHF 2'000.00 geringeren Kosten pro Mitarbeitenden als die bisherige beschafft werden, bei unveränderten Kosten für OD-Ausrüstung und Waffen. Zum Vergleich mit dem GRB Nr. 2014.POM.682 der Jahre 2015 bis 2019: CHF 9'100.00 (damalige Kosten pro Mitarbeitenden ohne Smartphone) * 120 ≈ CHF 1'095'000.00 + CHF 405'000.00 (damalige Kosten Ausrüstung Spezialdienste) = 1'500'000.00 ⇒ ca. CHF 500'000.00 höher als in vorliegendem Vortrag.

3.2.3 Jährlicher Ersatz und Unterhalt über Uniformpunkte

Aufgrund der kostengünstigeren KEP-Uniformierung sowie durch Anpassung der Grundausrüstung der Kategorien B und C (minimale Ausstattung) kann der Unterhalt und Ersatz der KEP-Uniform ab dem Jahr 2020 mit jährlich CHF 1'174'000.00 realisiert werden. Das neue Punktesystem sieht die folgenden Vergütungen vor:

	Beschreibung	Anzahl MA	Punkte p.a.	Kosten pro Jahr in CHF (inkl. MwSt)
A	MA in Polizeiuniform	1'700	600	1'020'000.00
B	z. Bsp. KTD, Kripo	520	200	104'000.00
C	in zivil mit Polizeistatus	250	200	50'000.00
Total	MA mit Uniformpunkten	2'470		1'174'000.00

Die Kategorien B und C werden ab dem Jahr 2020 zusammengelegt, da für beide neu derselbe Ausrüstungsstandard definiert wurde. Dank der kostengünstigeren Uniform und der Anpassung der Grundausrüstung für nicht ausschliesslich in Uniform tätige Mitarbeitende kann der jährliche Aufwand für den Ersatz und den Unterhalt der Uniform ab dem Jahr 2020 um gut CHF 0.75 Millionen reduziert werden:

Kategorie	Anzahl MA	bis 2019	ab 2020	total bis 2019 in CHF	total ab 2020 in CHF	Differenz
A	1'700	900 Pkt	600 Pkt	1'530'000	1'020'000	-510'000
B	520	600 Pkt	200 Pkt	312'000	104'000	-208'000
C	250	400 Pkt	200 Pkt	100'000	50'000	-50'000
Total	2'470			1'942'000	1'174'000	-768'000

3.2.4 Jährlicher Ersatz Pfefferspray

Der Pfefferspray der persönlichen Grundausrüstung der Polizistinnen und Polizisten ist nicht unbeschränkt haltbar, sondern hat ein Verfalldatum. Für den laufenden Ersatz der Pfeffersprays ist ein jährlicher Betrag von CHF 30'000.00 vorgesehen.

3.2.5 Jährlicher Ersatz Funk- und Alarmierungsmittel (Smartphones)

Die beim Eintritt abgegebenen Smartphones werden im 3-Jahres-Rhythmus ersetzt. Entsprechend dem Bestand von rund 2'650 Mitarbeitenden mit unbefristeten Verträgen, beschafft die Kapo jährlich ca. 900 Stück zu je CHF 789.00 (inkl. 7.7 % MwSt) im Gesamtbetrag von rund

CHF 710'000.00. Zusätzlich werden jährlich Ersatzbeschaffungen¹ an POLYCOM Endgeräten (Handfunkgeräte) im Betrag von rund CHF 150'000.00 vorgenommen. Der innovationsbedingte, korpsweite Ersatz sämtlicher POLYCOM-Endgeräte infolge Generationenwechsels, der mit Schwerpunkt in den Jahren 2019 und 2020 stattfinden wird, ist nicht Gegenstand dieses Geschäfts, sondern wird über den GRB 2016.POM.649 vom 23. März 2017 «Werterhaltung Sicherheitsfunknetz POLYCOM 2030» finanziert.

3.2.6 Auslagerung Logistik KEP

Im KEP-Beschaffungsprojekt ist eine gemeinsame externe Logistik vorgesehen. Durch gemeinsame zentrale Lagerhaltung mit zeitnaher unkomplizierter Online-Bedienung der Polizistinnen und Polizisten aller involvierten Polizeikorps im Versandhausstil, sollten der Lagerbestand und die Kosten tief gehalten werden. Infolge Priorisierung der Evaluation und Beschaffung der Ausrüstungsbestandteile wurde dieses Teilprojekt zeitlich nach hinten verschoben. Derzeit ist noch nicht festgelegt, ab wann und zu welchem Preis die ausgelagerte KEP-Logistik zur Verfügung stehen wird. Für den vorliegenden Kreditantrag werden Kosten in Höhe von jährlich CHF 300'000.00 (15 % des Lagerwertes von geschätzt CHF 2.0 Mio.) angenommen. Falls die korpsübergreifende Auslagerung der Logistik erst später oder gar nicht umgesetzt werden kann, wird die Kapo diese Ausgaben für die eigene Lagerhaltung beanspruchen müssen.

3.2.7 Übersicht wiederkehrende Ausgaben

Jährliche Ausgaben 2020 - 2024	Kosten pro Jahr in CHF (inkl. MwSt)
Erstausrüstung von jährlich 80 ² neuen MA (Grundausrüstung)	920'000.00
Erstabgabe Smartphone an jährlich 100 ³ neue MA	80'000.00
Jährlicher Ersatz und Unterhalt über Uniformbezugspunkte	1'174'000.00
Jährlicher Ersatz Pfefferspray	30'000.00
Jährlicher Ersatz Funk und Smartphones	860'000.00
Auslagerung Logistik KEP	300'000.00
Total jährlich wiederkehrende Ausgaben	3'364'000.00

Die für die Jahre 2020 bis 2024 beantragten wiederkehrenden Ausgaben liegen um gut CHF 2.0 Millionen unter der Kreditsumme die im Zeitraum 2015 bis 2019 (GRB POM.2014.682) beansprucht wurde. Dies ist hauptsächlich auf die günstigeren Uniformteile und die geringere Anzahl Neueintretender zurück zu führen. Massgeblich zum Spareffekt trägt auch das neue Uniformpunktesystem mit stark gestraffter Grundausrüstung der Mitarbeitenden Kategorie B (zusammengelegte ehemalige Kategorien B und C) bei. Weitere Einsparun-

¹ Die Handfunkgeräte werden den Mitarbeitenden persönlich zugeteilt, aber beim Austritt oder entsprechendem Funktionswechsel wieder zurückgegeben und stehen somit für Neueintretende zur Verfügung. Anders als bei den Smartphones wird deshalb nicht für jeden Neueintretenden ein Neugerät beschafft, sondern nur defekte und altersschwache Geräte ersetzt.

² Neueintretende PS und ÉP

³ Inklusive zivile Mitarbeitende ohne Polizeistatus

gen resultieren aus tieferen Beschaffungskosten für Handfunkgeräte und Alarmierungsmittel (Smartphones). Die frei werdenden finanziellen Mittel sind aufgrund der restriktiven Finanzplanung des Regierungsrats im Aufgaben- und Finanzplan 2020 bis 2022 nicht mehr enthalten. Die Umsetzung der Einsparungen erfolgte bereits in den Planjahren 2016 (RRB 196/2016; VA 2017 und AFP 2018 -2020: Kürzung Sachaufwand um CHF 5.1 Mio.) und 2017 (RRB 513/2017; VA 2018 und AFP 2019 – 2021: Umsetzung Massnahmen Entlastungspaket «EP 2018» um CHF 0.5 Mio.).

3.3 Einmalige Ausgaben

Zusätzlich zu den regelmässig wiederkehrenden Ausgaben für die persönliche Ausrüstung hat die Kapo im Zeitraum 2020 bis 2024 Bedarf an Ergänzung und Ersatz verschiedener nicht persönlicher Ausrüstungen und Waffen. Neben dem Ersatz der Schutzwesten¹ per Verfall ihrer Herstellergarantie und der geplanten Erneuerung der OD-Schutzkleidung, hat das Projekt «Überprüfung Bewaffnung» unter anderem den nachstehenden Bedarf aufgedeckt:

- Ergänzung des Langwaffenbestandes (Sturmgewehre)
- Beschaffung ballistische Schutzhelme
- Ersatz Dienstpistole

3.3.1 Ergänzung Sturmgewehrbestand

Die Kapo hat im Jahr 2016, nach den terroristischen Anschlägen in Brüssel, Paris und Nizza, als Sofortmassnahme 100 Sturmgewehre vom Typ SG 553 LB beschafft um ihre Ausrüstung mit einer Waffe von grösserer Einsatzdistanz und Durchschlagskraft zu ergänzen. Die Sturmgewehre wurden unpersönlich auf ausgewählte Standorte in allen vier Regionen verteilt und werden im Bedarfsfall von speziell dafür ausgebildeten Mitarbeitenden ausgefasst und eingesetzt. Anlässlich der Übung MAGELLAN² im Frühjahr 2018 musste festgestellt werden, dass mit dem bestehenden Minimalbestand an Sturmgewehren und dem aktuellen Stationierungskonzept nicht mit der notwendigen Zuverlässigkeit sichergestellt werden kann, dass die benötigte Leistung von Sturmgewehren zeitgerecht und in notwendiger Anzahl am Einsatzort zur Verfügung steht. Um die Verfügbarkeit zu verbessern und die Mobilisierungszeit zu verkürzen, beabsichtigt die Kapo die Beschaffung von zusätzlichen Sturmgewehren bzw. geeigneter Langwaffen ab dem Jahr 2020. Das Beschaffungsvolumen wird auf ca. CHF 1.35 Millionen geschätzt.

3.3.2 Beschaffung ballistische Schutzhelme

Wie aus dem Fall Kneubühl³ bekannt, überlebte ein Mitarbeiter der Kapo einen Kopfschuss nur dank seinem ballistischen Helm. Ballistische Helme stehen derzeit bei der Kapo nur dem Dezernat Enzian (Sondereinheit) zur Verfügung. Einzelne Mitarbeitende der Kapo haben aufgrund der aktuellen Lage bereits auf privater Basis einen Helm beschafft. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung muss die Kapo sicherstellen, dass ihren Mitarbeitenden, ergänzend zur schweren Schutzweste, ein ballistischer Helm zur Verfügung gestellt werden kann. Der Helm soll rasch möglichst als nicht persönliche Korpsausrüstung beschafft werden.

¹ Die leichte Schutzweste (VPAM 3+) wird als persönliches Material abgegeben, die schwere Schutzweste (VPAM 6+) ist im Korpsmaterial vorhanden sowie auf Einsatzfahrzeuge zugeteilt

² Grossübung der Blaulichtorganisationen des Kantons Bern vom 21. März 2018 (gemeinsame Bewältigung von terroristischen Ereignissen)

³ Fahndung nach Peter Kneubühl im September 2010: Dieser verschanzte sich vor dem Besichtigungstermin in seiner zur Versteigerung stehenden Liegenschaft, verletzte beim anschliessenden Ausbruch einen Polizisten mit seiner Schusswaffe schwer und war anschliessend tagelang auf der Flucht

Die Beschaffung einer ausreichenden Anzahl an Schutzhelmen bedingt Ausgaben in Höhe von knapp CHF 1.0 Million.

3.3.3 Ersatz Dienstpistole

Die Mitarbeitenden der Kapo sind mit drei verschiedenen und zum Teil bereits über 30-jährigen Pistolenmodellen als persönliche Dienstwaffe ausgerüstet. Abgesehen von ihrem Alter mit den entsprechenden Verschleisserscheinungen, verfügen Teile dieser Pistolen über eine Magazinkapazität von nur 8 Patronen, sodass die entsprechenden Mitarbeitenden mit 3 Magazinen ausgerüstet werden müssen. Die Pistolen verfügen über überholte Abzugsmechanismen, sind für viele Frauen aufgrund des Abzugsgewichtes schwer zu bedienen, sind ebenso nicht beidhändig bedienbar und verfügen zu grossen Teilen über keine Zielhilfen. Zudem gestaltet sich die Ausbildung als erschwert, da die Mitarbeitenden über unterschiedliche Waffentypen verfügen. Die Kapo beabsichtigt deshalb ab dem Jahr 2021 sämtliche bewaffnete Mitarbeitenden einheitlich auf eine moderne persönliche Dienstwaffe umzurüsten. Die Kosten für die Beschaffung einer neuen Dienstwaffe werden auf ca. CHF 3.0 Millionen geschätzt.

3.3.4 Ersatz Schutzwesten

Alle Kapo-Mitarbeitenden welche mit einer Waffe ausgerüstet werden, sind auch mit einer leichten ballistischen Schutzweste der Prüfstufe VPAM¹ 3+ (Garantiedauer 12 Jahre) ausgerüstet, welche als persönliches Material abgegeben wird. Zusätzlich verfügt die Kapo über rund 650 schwere ballistische Überziehschutzwesten der Prüfstufe VPAM 6+ (Garantiedauer 10 Jahre), welche auf Einsatzfahrzeuge verteilt bzw. im Korpsmaterial vorhanden sind. Die Westen müssen jeweils per Verfall ihrer Garantiedauer ersetzt werden. Während der Laufzeit des vorliegenden Beschlusses werden die folgenden Volumina zum Ersatz fällig:

in CHF inkl. MwSt	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl VPAM 3+	990	127	99	79	93
Preis VPAM 3+	560.00	560.00	560.00	560.00	560.00
VPAM 3+ total	554'400.00	71'120.00	55'440.00	44'240.00	52'080.00
Anzahl VPAM 6+	248	6	28	50	20
Preis VPAM 6+	2'150.00	2'150.00	2'150.00	2'150.00	2'150.00
VPAM 6+ total	533'200.00	12'900.00	60'200.00	107'500.00	43'000.00
Schutzwesten total	1'087'600.00	84'020.00	115'640.00	151'740.00	95'080.00

3.3.5 Neue OD-Ausrüstung

Die Ausrüstung der Kapo Mitarbeitenden für den OD entspricht nicht mehr bei allen Teilen dem neusten Stand. Die Kapo beabsichtigt deshalb, in den Jahren 2020 und 2021 Teile der

¹ VPAM = Vereinigung der Prüfstellen für angriffshemmende Materialien und Konstruktionen. Schweizer Mitglieder sind die armasuisse Wissenschaft & Technologie in Thun, sowie das Forensische Institut FOR, Unfälle / Technik, in Zürich. Prüfstufe VPAM 3+ bedeutet Schutz gegen mindestens 9 mm Projektile, abgefeuert aus einer Kurzwaffe aus einer Distanz von 5 Metern. VPAM 6+ bedeutet Schutz gegen mindestens 7.62 mm Projektile, abgefeuert aus einer Langwaffe aus einer Distanz von 10 Metern.

Ausrüstung der Mitarbeitenden zu ersetzen. Dafür ist in den Jahren 2020 und 2021 je ein Betrag von CHF 500'000.00 vorgesehen.

3.3.6 Übersicht einmalige Ausgaben

Die nachfolgende Übersicht enthält die im Voranschlag 2019 und Aufgaben- und Finanzplan 2020 bis 2022 enthaltenen einmalige Ausgaben für OD-Ausrüstung und das Projekt Überprüfung Bewaffnung, sowie den über den Planungshorizont hinausgehenden Ersatzbedarf für diejenigen Schutzwesten welche jeweils das Ende ihrer Garantiezeit erreichen.

in CHF inkl. MwSt	2020	2021	2022	2023	2024
Überprüfung Bewaffnung	1'684'500.00	1'704'000.00	1'700'000.00		
Ersatz Schutzwesten	1'087'600.00	84'020.00	115'640.00	151'740.00	95'080.00
Neue OD-Ausrüstung	500'000.00	500'000.00			
Total einmalige Ausgaben	3'272'100.00	2'288'020.00	1'815'640.00	151'740.00	95'080.00

4 Auswirkungen auf Finanzen

4.1 Rechtliche Qualifikation der Ausgaben

4.1.1 Gebundene oder neue Ausgaben

Seit 1. Juni 2014 umschreibt Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0) vom 26. März 2002 die neuen Ausgaben als diejenigen, bei denen Entscheidungsspielraum bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten besteht. Die Kapo ist gemäss Art. 8 KPG verpflichtet, ihren Mitarbeitenden die Uniform (persönlich) sowie die übrige Ausrüstung und Bewaffnung (leihweise) zur Verfügung zu stellen. Die Bestimmung von Umfang und Qualität der Bekleidung, Ausrüstung und Bewaffnung ist indes der Kapo selbst überlassen. Auch kann die Kapo den Zeitpunkt der Beschaffung und den Rhythmus des Unterhalts der Ausrüstung frei wählen, resp. zeitlich nach hinten verschieben sofern sie bereit ist, eine Überalterung von Ausrüstung und Bewaffnung sowie ein ungepflegtes Erscheinungsbild ihrer Mitarbeitenden infolge abgetragener Uniformen in Kauf zu nehmen. Da sowohl bezüglich der Höhe als auch des Zeitpunkts der Ausgaben für die Uniformierung, Ausrüstung und Bewaffnung Spielraum besteht, werden die Ausgaben als neu qualifiziert.

4.1.2 Wiederkehrende oder einmalige Ausgaben

Wiederkehrend sind Ausgaben gemäss Art. 47 FLG, wenn sie einer fortgesetzten, dauernden Aufgabe dienen. Für die Bestimmung der Ausgabenbefugnis wird bei wiederkehrenden Ausgaben auf den Nettoaufwand der in einem Jahr anfällt abgestellt.

Einer fortgesetzten, dauernden Aufgabe entspricht die Erstausrüstung der neu in die Kapo eintretenden Mitarbeitenden, da die Kapo laufend Neurekrutierungen tätigen muss um die natürliche Fluktuation im Korps auszugleichen. Ebenfalls entspricht der Unterhalt und Ersatz von Uniformteilen und Ausrüstungsgegenständen welche im Einsatz kontinuierlich abgenutzt

werden einer fortgesetzten und dauernden Aufgabe. Deshalb werden diese Ausgaben als wiederkehrend im Sinn von Art. 47 FLG qualifiziert.

Neubeschaffungen von Waffen und Ausrüstungen wie z. Bsp. die neuen Sturmgewehre, die ballistischen Schutzhelme etc. erfolgen dagegen im Rahmen eines zeitlich befristeten Vorhabens. Auch die Ersatzbeschaffung der Schutzwesten infolge Ablauf der Herstellergarantie entspricht weitgehend einem Zweck der in absehbarer Zeit definitiv erreicht wird, denn der Grossteil aller Schutzwesten wird innerhalb zweier Jahre ersetzt und verbleibt anschliessend wiederum für die Garantiedauer von 12 (leichte VPAM 3+ Schutzweste) resp. 10 Jahren (schwere VPAM 6+ Schutzweste) unverändert im Bestand bis die nächste Ersatzaktion ansteht. Diese Ausgaben sind daher einmalig im Sinne von Art. 46 FLG.

In Anwendung von Art. 147 Abs. 3 FLV wird festgestellt, dass die Gesamtsumme sowohl der wiederkehrenden als auch der einmaligen Ausgaben je einzeln betrachtet in die Kompetenz des Grossrats des Kantons Bern fallen.

4.2 Beantragte Ausgaben

Auf den in Kapitel 3 hergeleiteten und unter Punkt 3.2.7 (wiederkehrende) resp. Punkt 3.3.6 (einmalige) zusammengefassten Ausgaben wird eine Reserve für die Motion Wüthrich¹ angewendet. Die Auswirkungen dieser Motion sind Stand heute schwer abschätzbar, allerdings orientiert sich der Motionär an der durchschnittlichen Polizeidichte (Polizist pro Einwohner) der Schweiz von 1:454. Die Kapo ist im Vergleich mit 1:521 eher unterdotiert. Ein direkter Vergleich mit den übrigen Kantonen der Schweiz mit bedeutenden grossen Städten (ZH 1:372, GE 1:349, BS 1:287) verdeutlicht den knappen Personalbestand der Kapo. Die Reserve wird deshalb mit 10 % eher hoch angesetzt.

Die beantragten wiederkehrenden Ausgaben für die Ausrüstung der Kapo in den Jahren 2020 bis 2024 setzen sich somit inklusive Reserve wie folgt zusammen:

Jährlich wiederkehrende Ausgaben	Jahre	Kosten pro Jahr in CHF (inkl. MWST)
Erstuniformierung Polizeischulen	2020-2024	920'000.00
Erstabgabe Alarmierungsmittel inkl. Zubehör	2020-2024	80'000.00
Uniformpunkte (Unterhalt und Ersatz)	2020-2024	1'174'000.00
Ersatz Pfefferspray	2020-2024	30'000.00
Ersatz Funk- und Alarmierungsmittel	2020-2024	860'000.00
Auslagerung Logistik KEP	2020-2024	300'000.00
Total wiederkehrende Kosten	2020-2024	3'364'000.00
10 % Reserve (gerundet)	2020-2024	336'000.00
Total wiederkehrende Kreditsumme	2020-2024	3'700'000.00

¹ 2016.RRGR.633 Motion 138-2016 Wüthrich «Personalbestand der Kantonspolizei überprüfen und anpassen»

Die einmaligen Ausgaben für die Ausrüstung der Kapo in den Jahren 2020 bis 2024 setzen sich inklusive Reserve wie folgt zusammen:

in CHF inkl. MwSt	2020	2021	2022	2023	2024
Überprüfung Bewaffnung	1'684'500.00	1'704'000.00	1'700'000.00		
Ersatz Schutzwesten	1'087'600.00	84'020.00	115'640.00	151'740.00	95'080.00
Neue OD-Ausrüstung	500'000.00	500'000.00			
Total einmalige Ausgaben	3'272'100.00	2'288'020.00	1'815'640.00	151'740.00	95'080.00
10 % Reserve ¹	327'900.00	226'980.00	179'360.00	13'260.00	9'920.00
Total einmalig inkl. Reserve	3'600'000.00	2'515'000.00	1'995'000.00	165'000.00	105'000.00
Total einmalig kumuliert	3'600'000.00	6'115'00.00	8'110'000.00	8'275'000.00	8'380'000.00
Total einmalige Kreditsumme					8'380'000.00

Die benötigten Mittel für die wiederkehrenden und die einmaligen Ausgaben sind im Voranschlag 2020 und im Aufgaben- und Finanzplan 2021 bis 2023 zu Lasten der Produktgruppenrechnung «06.02.9100 Polizei» enthalten. Die Reserve von 10 % für die Folgen einer allfälligen Umsetzung der Motion Wüthrich ist nicht budgetiert.

4.3 Termine KEP

Herbst 2018	Tragtest 2 und testweise Ausrüstung Polizeischule 02-2018 mit KEP
2. Quartal 2019	Inkraftsetzung überarbeiteter resp. neuer DBF 40002
Juni 2019	Beantragung der Ausgaben 2020 – 2024 (Sommersession GR)
ab 3. Quartal 2019	Erstausrüstung des gesamten Polizeikorps mit KEP ²
Ende 2019	Einführung neues Uniformbezugspunktesystem
Ende 2020	Einführung KEP abgeschlossen, sämtliche MA der Kapo ausgerüstet

¹ Leicht angepasst um insgesamt einen runden Kreditbetrag zu beantragen

² Mitarbeitende welche bis Ende 2020 in Pension gehen werden nicht mehr mit KEP ausgerüstet

4.4 Auswirkungen auf Organisation, Personal, IT und Raum

Das Vorhaben hat längerfristig keinen Einfluss auf die Organisation, das Personal, die IT und den Raum. Während einer Übergangsphase werden in den Jahren 2019 und 2020 kurzfristig alte und neue Ausrüstungsbestandteile nebeneinander an Lager gehalten. Die Auswirkung dieses Parallelbetriebs wird sich aber durch vorgängigen Abbau des Bestandes an alten Ausrüstungsbestandteilen und aufgrund der überschaubaren Anzahl an neuen KEP-Uniformteilen in Grenzen halten. Noch nicht abschätzbar sind die Auswirkungen einer allfälligen Auslagerung und Zusammenlegung der Logistik aller KEP-Teilnehmer.

5 Kreditsumme und Ausgabenbefugnis

Es handelt sich um zwei Verpflichtungskredite in Form einer neuen, wiederkehrenden Ausgabe in Höhe von CHF 3'700'000.00 sowie in Form neuer einmaliger Ausgaben in Höhe von CHF 8'380'000.00, welche jeweils einzeln betrachtet beide in die Kompetenz des Grossrates des Kantons Bern fallen und dem fakultativen Referendum unterstehen.

Die Finanzierung der wiederkehrenden Ausgaben erfolgt zu Lasten der Erfolgsrechnung der folgenden Kostenstellen beziehungsweise Kostenarten:

Kostenstelle	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag in CHF
1700-10 pers. Ausrüstung	304910 Dienstkleider	2020 - 2024	2'094'000.00
1700-10 pers. Ausrüstung	310100 Verbrauchsmat.	2020 - 2024	30'000.00
1300-10 Polycom	311100 Maschinen etc.	2020 - 2024	150'000.00
1300-30 Mobile Komm.	311300 Hardware	2020 - 2024	790'000.00
1700-50 Betrieb Logistik	313000 Dienstleist. Dritte	2020 - 2024	300'000.00
	Reserve	2020 - 2024	336'000.00
Total wiederkehrend		2020 - 2024	3'700'000.00

Die Finanzierung der einmaligen Ausgaben erfolgt zu Lasten der Erfolgsrechnung der folgenden Kostenstellen beziehungsweise Kostenarten:

Kostenstelle	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag in CHF
1700-10 pers. Ausrüstung	304910 Dienstkleider	2020	1'054'400.00
1700-30 Korpsmaterial	304910 Dienstkleider	2020	533'200.00
1700-40 Korpswaffen	311100 Maschinen etc.	2020	1'684'500.00
1700-10 pers. Ausrüstung	304910 Dienstkleider	2021	571'120.00
1700-30 Korpsmaterial	304910 Dienstkleider	2021	12'900.00
1700-10 pers. Ausrüstung	311100 Maschinen etc.	2021	1'704'000.00
1700-10 pers. Ausrüstung	304910 Dienstkleider	2022	55'400.00
1700-30 Korpsmaterial	304910 Dienstkleider	2022	60'200.00
1700-10 pers. Ausrüstung	311100 Maschinen etc.	2022	1'700'000.00
1700-10 pers. Ausrüstung	304910 Dienstkleider	2023	44'280.00
1700-30 Korpsmaterial	304910 Dienstkleider	2023	107'500.00
1700-10 pers. Ausrüstung	304910 Dienstkleider	2024	52'080.00
1700-30 Korpsmaterial	304910 Dienstkleider	2024	43'000.00
	10 % Reserve	2020 - 2024	757'420.00
Total einmalig		2020 - 2024	8'380'000.00

Die benötigten Mittel für die wiederkehrenden und die einmaligen Ausgaben sind im Aufgaben- und Finanzplan 2020 bis 2022 zu Lasten der Produktgruppenrechnung «06.02.9100 Polizei» enthalten. Die Reserve von 10 % für die Folgen einer allfälligen Umsetzung der Motion Wüthrich ist nicht budgetiert.

6 Informationssicherheit und Datenschutz

Das Vorhaben hat keinen Einfluss auf Informationssicherheit und Datenschutz.

7 Öffentliches Beschaffungsrecht

Gemäss Art. 8 KPG verrichtet die Kapo Bern ihren Dienst grundsätzlich in Uniform. Neben der Polizeigesetzgebung sind bei Beschaffungen ab einer gewissen Höhe die Vorgaben des Beschaffungsrechts zwingend einzuhalten.

Für die Neuuniformierung wurde zusammen mit weiteren Polizeibehörden ein offenes Beschaffungsverfahren durchgeführt und am 29. April 2016 auf Simap publiziert. Die Ausschreibung wurde auf Uniformteile aufgeteilt und in sieben Losen ausgeschrieben. Die Zuschläge pro Los wurden am 13. Januar 2017 ebenfalls auf Simap publiziert. Einzig für das Los 6 – Kopfbedeckung ging kein gültiges Angebot ein, weshalb das Verfahren abgebrochen wurde. Im Rahmen des Projektes KEP findet aktuell eine Evaluation für eine Kopfbedeckung statt, welche nun gestützt auf Art. 7 Abs. 3 lit. a ÖBV beschafft werden kann.

Für die Beschaffung der Schutzwesten wurde ebenfalls eine GATT/WTO-Ausschreibung im offenen Verfahren durchgeführt. Die Publikation auf Simap erfolgte am 2. Februar 2018 und der Zuschlag wurde am 10. Juli 2018 ebenfalls auf Simap publiziert. Weder gegen die Beschaffung noch gegen den Zuschlag wurde eine Beschwerde eingereicht.

Für die Beschaffung der Smartphones wurde am 3. Januar 2016 eine Ausschreibung im offenen Verfahren auf Simap publiziert. Der Zuschlag wurde am 23. September 2016 ebenfalls auf Simap publiziert. Gestützt auf diese Ausschreibung wurde ein Rahmenvertrag abgeschlossen, welcher bis ins Jahr 2020 läuft. Gestützt auf diesen Vertrag können aktuell weiterhin Smartphones beschafft werden. Sobald der Rahmenvertrag ausläuft, wird ein neuer Rahmenvertrag ausgeschrieben.

Für die weiteren Alarmierungsmittel, insbesondere den Funk, wurde am 13. August 2018 ebenfalls eine Ausschreibung im offenen Verfahren auf Simap publiziert.

Die Beschaffung der übrigen im vorliegendem Vortrag enthaltenen Ausrüstungsbestandteile liegt zeitlich noch in weiter Ferne. Die Kapo wird zu gegebener Zeit jeweils prüfen, ob ein GATT/WTO Verfahren, ein Einladungsverfahren oder eine freihändige Vergabe durchgeführt werden kann. Die Kantonspolizei Bern beabsichtigt in jedem Fall die gesetzlichen Vorgaben bezüglich Beschaffungsrecht einzuhalten.

8 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 (Legislaturziele des Regierungsrates) ist als Entwicklungsschwerpunkt zu Ziel 3 (*Der Kanton Bern ist für seine Bevölkerung attraktiv. Er fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch eine verstärkte und gezielte Integration von sozial Benachteiligten*) festgehalten: Der Kanton Bern gewährleistet die Sicherheit seiner Bevölkerung und reagiert auf neue sicherheitspolitische Entwicklungen. Die Kapo setzt dies unter anderem mit Schwerpunkttätigkeiten im Verkehr (präventive und repressive Massnah-

men zu den Themen Sichtbarkeit, Zweirad / e-Bike und Schulanfang), sowie gegen die Gewalt im öffentlichen Raum (Reduktion der Straftaten in den Bereichen Körperverletzung, Raub und sexuelle Belästigung im Zusammenhang mit dem Ausgang) um. Die Erhebung von Bussen auf der Strasse bedingt gemäss Ordnungsbussengesetz Art. 4 Absatz 2 explizit das Tragen einer Dienstuniform. Die Massnahmen gegen Gewalt im öffentlichen Raum umfassen unter anderem gezielte Verstärkung der präventiven Präsenz zu Ausgangszeiten vor stark frequentierten Lokalen, resp. an «Partymeilen» wie z. Bsp. der Aarberggasse in Bern. Dabei ist das Tragen einer funktionellen und modernen Uniform sowie, aufgrund der zunehmenden Übergriffe gegen Beamte, die Ausrüstung mit modernen Schutzkleidern und zweckmässigen Waffen unabdingbar. Mit dem vorliegenden Antrag wird sichergestellt, dass die Polizei auch im Zeitraum 2020 bis 2024 über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen sachlichen Mittel verfügt.

9 Auswirkungen auf die Gemeinden

Es sind keine Auswirkungen auf die Gemeinden absehbar.

10 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der vorliegende Beschluss hat keine Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft. Er hat insofern Auswirkungen auf die Wirtschaft, als die berücksichtigten Unternehmen von den Aufträgen der Kapo profitieren und entsprechende Umsätze generieren können. Sämtliche Beschaffungen werden gestützt auf öffentliche Ausschreibungsverfahren vergeben, womit ein wirksamer Wettbewerb gewährleistet ist.

11 Auswirkungen bei einer Ablehnung

11.1 Uniformen

Ein Verzicht auf die beantragten Ausgaben hätte zur Folge, dass die Mitarbeitenden der Kapo der gesetzlich vorgeschriebenen Tragpflicht der Uniform nicht mehr Folge leisten und in Zukunft Übertretungen nach OBG nicht mehr ahnden können. Zudem muss mit einem beträchtlichen Imageverlust für die Kapo Bern gerechnet werden.

Die beantragten Ausgaben umfassen unter anderem auch sicherheitsrelevante Ausrüstungsteile wie Waffen, Unterziehschutzwesten, Schutzhelme, spezielle Ausrüstungen für Gebirgsspezialisten, Taucher, Motorradfahrer sowie Alarmierungsmittel. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, seinen Mitarbeitenden die zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit benötigten Schutzbekleidungen und sicherheitsrelevanten Ausrüstungsgegenstände zur Verfügung zu stellen. Dieser Verpflichtung könnte die Kantonspolizei bei Ablehnung des beantragten Kredits nicht mehr nachkommen.

11.2 Alarmierungsmittel

Die Smartphones sind das einzige Alarmierungs- und Mobilisierungsmittel, womit kurzfristig und ungeplant zusätzliche Mitarbeitende zu einem OD-Einsatz aufgeboten werden können. Zudem wird im Polizeialltag eine grössere Anzahl von Pikettdienstleistenden mit dem heutigen Mobiltelefon alarmiert.

Während der täglichen Polizeiarbeit bildet eine zuverlässige, schnelle und sichere Kommunikation die Grundlage für erfolgreiche Einsätze. Zudem kann die persönliche Sicherheit eines

jeden im Einsatz stehenden Polizeimitarbeitenden vom unterbruchfreien Austausch von Informationen abhängen.

12 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilage

- Beschlussentwurf

Zusätzliche Beilage für die Sicherheitskommission (SiK):

- Illustration KEP, Bewaffnung und Schutzausrüstung

LOTTERIEFONDS - Jahresrechnung 2018

(mit Vorjahresvergleich)

Rechnung 2018 Lotteriefonds	2018	2017
Einnahmen in CHF		
Gewinnanteil Swisslos 2017	55'075'226.00	60'174'505.00
Übrige Einnahmen	0.00	2'100.00
Total Einnahmen	55'075'226.00	60'176'605.00
Ausgaben in CHF		
Kultur	1'390'310.00	7'266'580.00
Denkmalpflege	12'336'250.35	14'720'459.35
Heimatschutz	537'949.00	267'280.00
Naturschutz	423'220.00	91'920.00
Umweltschutz	9'310.00	10'100.00
Katastrophenhilfe	286'420.00	420'000.00
Entwicklungshilfe	2'340'729.00	2'068'513.00
Wissenschaft	232'110.00	132'280.00
Tourismus	499'120.00	659'520.00
Öffentlicher Verkehr	0.00	0.00
Wirtschaftsförderung	1'594'500.00	0.00
Institutionen und Vereine	3'032'407.20	2'319'357.40
Wiederkehrende Beiträge	4'010'000.00	4'145'000.00
Speisung Kulturförderungsfonds	11'000'000.00	12'000'000.00
Speisung Sportfonds*	6'500'000.00	8'000'000.00
Verwaltungskosten	506'657.07	464'524.29
Abgrenzung Projekte 2017	-319'450.00	319'450.00
Abgrenzung Projekte 2018	2'540'648.45	0.00
Total Ausgaben	46'920'181.07	52'884'984.04
 Total Einnahmen	 55'075'226.00	 60'176'605.00
Total Ausgaben	-46'920'181.07	-52'884'984.04
Einnahmenüberschuss	8'155'044.93	7'291'620.96

Bestandesnachweis Kontokorrent per	31.12.2018	31.12.2017
Anfangsbestand Kontokorrent Lotteriefonds	95'705'055.41	121'013'434.45
Einnahmenüberschuss	8'155'044.93	7'291'620.96
Akontozahlung Swisslos Gewinnanteil 2016	0	-32'600'000.00
Bestand Kontokorrent Lotteriefonds	103'860'100.34	95'705'055.41
Bestand offene Verpflichtungen	-72'763'416.20	-51'968'534.70
Nettobestand Lotteriefonds	31'096'684.14	43'736'520.71

*Zuweisung aus Lotteriefonds gem. RRB 712/2018 (5.5 Mio.) sowie Rückspeisung Beitrag an Olympia-Kandidatur (1 Mio.)

Fonds und Bewilligungen

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

LOTTERIEFONDS Berner Jura - Jahresrechnung 2018 (mit Vorjahresvergleich)

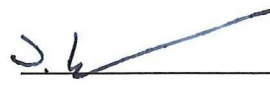
Rechnung 2018 Lotteriefonds Berner Jura

	2018	2017
Einnahmen in CHF		
Zuweisung aus Lotteriefonds (5,238% von 34'565'226)	1'810'000.00	1'900'000.00
Total Einnahmen	1'810'000.00	1'900'000.00
Ausgaben in CHF		
Kultur	24'810.00	64'520.00
Denkmalpflege	442'400.00	1'276'300.00
Heimatschutz	37'740.00	33'330.00
Naturschutz	31'700.00	37'810.00
Umweltschutz	0.00	0.00
Katastrophenhilfe	0.00	0.00
Entwicklungshilfe	105'325.00	0.00
Wissenschaft	2'680.00	3'700.00
Tourismus	21'420.00	23'770.00
Öffentlicher Verkehr	0.00	0.00
Wirtschaftsförderung	29'500.00	0.00
Institutionen und Vereine	112'754.20	69'383.20
Wiederkehrende Beiträge	0.00	0.00
Abgrenzung Projekte 2017	0.00	0.00
Abgrenzung Projekte 2018	20'000.00	0.00
Total Ausgaben	828'329.20	1'508'813.20
 Total Einnahmen	 1'810'000.00	 1'900'000.00
Total Ausgaben	-828'329.20	-1'508'813.20
Einnahmenüberschuss	981'670.80	391'186.80

Bestandesnachweis Kontokorrent (FB 60074) per

	31.12.2018	31.12.2017
Anfangsbestand Kontokorrent Lotteriefonds Berner Jura	3'718'434.60	3'327'247.80
Einnahmenüberschuss	981'670.80	391'186.80
Bestand Kontokorrent Lotteriefonds Berner Jura	4'700'105.40	3'718'434.60
Bestand offene Verpflichtungen	-1'154'800.00	-1'071'465.00
Nettobestand Lotteriefonds Berner Jura	3'545'305.40	2'646'969.60

Fonds und Bewilligungen




Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 224/2019
Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.1
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Lotteriefonds Genehmigung der Jahresrechnung 2018

1. Gegenstand

Die Rechnung 2018 des Lotteriefonds schliesst per 31.12.2018 mit einem Fondsbestand von 103'860'100.34 Franken. Unter Berücksichtigung der offenen Verpflichtungen in der Höhe von 72'763'416.20 Franken resultiert ein Nettobestand von 31'096'684.14 Franken.

Im Revisionsbericht vom 5. Februar 2019 bestätigt die Finanzkontrolle des Kantons Bern die Richtigkeit der Angaben der Jahresrechnung 2018 und empfiehlt diese zur Genehmigung.

2. Rechtsgrundlagen

- Art. 39 und 46 Abs. 1 des Lotteriegesetzes vom 4. Mai 1993 (BSG 935.52)
- Art. 32 der Lotterieverordnung vom 20. Oktober 2004 (BSG 935.520)
- Art. 34 Abs. 2 Bst. a des Kulturförderungsgesetzes vom 12. Juni 2012 (BSG 423.11)
- Art. 20 Abs. 1 des Sonderstatutgesetzes vom 13. September 2004 (BSG 102.1)

3. Antrag

Auf Antrag der Polizei- und Militärdirektion beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem Beschlussentwurf zuzustimmen und die Jahresrechnung 2018 des Lotteriefonds zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Grosser Rat

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.1
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Lotteriefonds Genehmigung der Jahresrechnung 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Finanzielle Situation Lotteriefonds.....	2
4	Finanzrahmen Bernjurassischer Rat.....	4
5	Administration Lotteriefonds	4
6	Antrag.....	6



1 Zusammenfassung

Der von Swisslos 2018 an den Kanton Bern überwiesene Gewinnanteil für das Jahr 2017 betrug CHF 55'075'226. Aus diesen Mitteln wurden mit RRB 712/2018 die Speisungen des Kulturförderungsfonds und des Sportfonds vorgenommen. Dem Kulturförderungsfonds wurden CHF 11'000'000 (20% des Reingewinnanteils gerundet) zugewiesen, dem Sportfonds CHF 5'500'000 (10% des Reingewinnanteils gerundet).

Im Weiteren erhielt der Sportfonds noch die Nachspeisung von CHF 1'000'000 des mit RRB 1387/2016 zugesicherten Beitrages an die Erarbeitung und Durchführung der Bewerbung der internationalen Kandidatur für die Olympischen Winterspiele und Paralympics Sion 2026. Der Beitrag wurde aufgrund der Nichteinreichung der internationalen Kandidatur hinfällig. Insgesamt wurde der Sportfonds somit mit CHF 6'500'000 gespeist.

Anfangs Oktober 2018 leistete Swisslos eine Akontozahlung für den Reingewinn 2018 von CHF 27'700'000. Dieser Betrag wurde entsprechend den seit 1.1.2017 geltenden HRM2-Vorgaben transitorisch abgegrenzt.

Der Kontostand des Lotteriefonds per 31. Dezember 2018 beläuft sich auf CHF 103'860'100. Unter Berücksichtigung der offenen Verpflichtungen in Höhe von CHF 72'763'416 resultiert ein Nettobestand von CHF 31'096'684.

Gemäss Artikel 20 Absatz 1 des Gesetzes über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel vom 13.09.2004 (SStG; BSG 102.1) wurde dem Bernjurassischen Rat ein Finanzrahmen zugewiesen. Der Anteil des Berner Juras an der Gesamtbevölkerung des Kantons beträgt 5.238%. Die Anwendung dieses Prozentsatzes auf den Reingewinn von Swisslos (bereinigt um die Speisungen des Sportfonds, des Kulturförderungsfonds sowie der wiederkehrenden Beiträge) ergibt eine Zuweisung von CHF 1'810'000.

Per 31. Dezember 2018 weist der Finanzrahmen des Bernjurassischen Rates somit einen Bruttobestand von CHF 4'700'105 aus. Nach Abzug der offenen Verpflichtungen in der Höhe von CHF 1'154'800 verbleibt ein Nettobestand von CHF 3'545'305, was wiederum einer Erhöhung von knapp CHF 900'000 entspricht.

Der Lotteriefonds wurde im Dezember 2018 (Prüfung Dossiers) und im Januar 2019 (Prüfung Dossiers und Jahresrechnung) von der kantonalen Finanzkontrolle revidiert. Der Revisionsbericht vom 5. Februar 2019 bestätigt die Richtigkeit der vorgelegten Jahresrechnung.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 39 und Art. 46 Abs. 1 des Lotteriegesetzes vom 04. Mai 1993 (BSG 935.52)
- Art. 32 der Lotterieverordnung vom 20. Oktober 2004 (BSG 935.520)
- Art. 34 Abs. 2 Bst. a des Kulturförderungsgesetzes vom 12. Juni 2012 (BSG 423.11)
- Art. 20 Abs. 1 des Sonderstatutgesetzes vom 13. September 2004 (BSG 102.1)

3 Finanzielle Situation Lotteriefonds

Nach dem Rekordgewinn 2016 beträgt der Gewinnanteil des Kantons Bern am Reingewinn Swisslos für das Jahr 2017 CHF 55'075'226. Dies entspricht einer Abnahme von knapp CHF 5.1 Mio. oder rund 8% gegenüber dem Vorjahr.

Der tiefere Reingewinnanteil, reduzierte Speisungen sowie weniger hohe Auszahlungen führten gesamthaft zu tieferen Ausgaben im Berichtsjahr. Die markante Zunahme der Verpflichtungen ist im Wesentlichen auf die vom Grossen Rat verabschiedete Vorlage zu den wiederkehrenden Beiträgen und dem Instandsetzungsrahmen an die Baudenkmäler 2019-2022 (GRB 2018.POM.368) zurückzuführen. Das Total der im Jahre 2018 verfügbaren Beitragszusicherungen beläuft sich auf CHF 51'860'419.

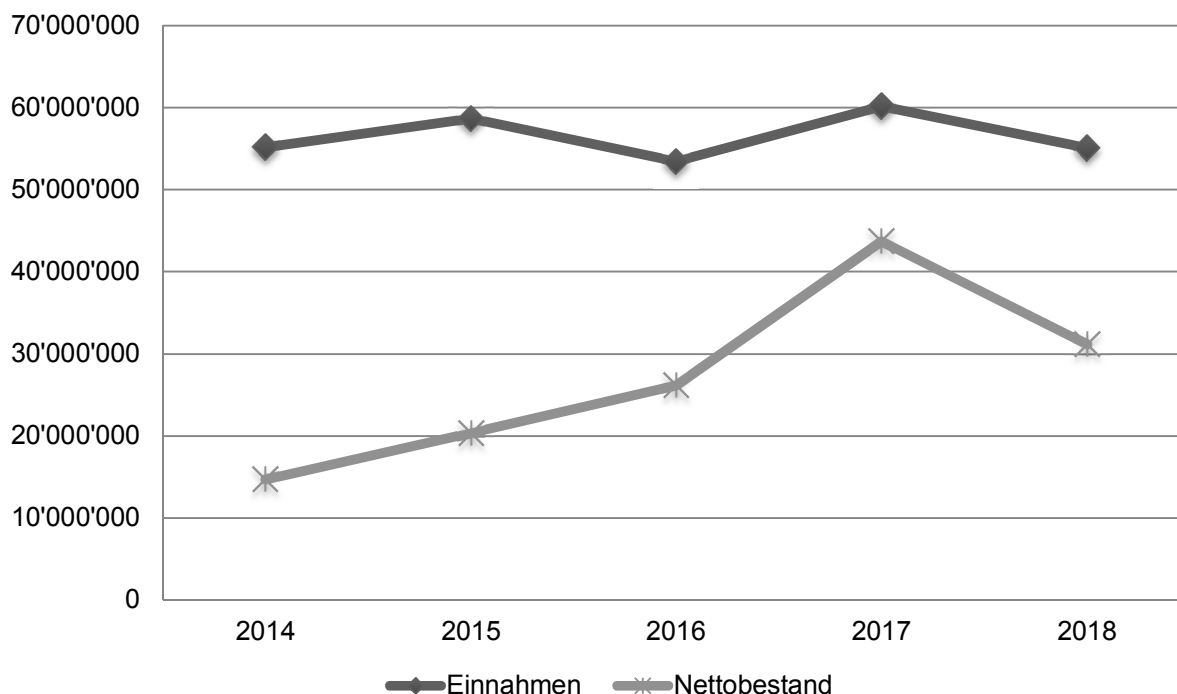
Die von Swisslos ausgerichtete Akontozahlung auf den Reingewinn 2018 von CHF 27'700'000 wurde entsprechend den Vorgaben HRM2 transitorisch abgegrenzt. Ebenfalls abgegrenzt wurden Beiträge in der Höhe von CHF 2'540'648 für Projekte, bei denen per Ende 2018 vollständig bearbeitbare Schlussabrechnungen vorlagen, die jedoch im laufenden Jahr nicht mehr bearbeitet und ausbezahlt werden konnten.

Tabelle 1: 5-Jahres-Übersicht der finanziellen Entwicklung des Lotteriefonds

In CHF	2014	2015	2016	2017	2018
Einnahmen	55'160'273	58'687'520*	53'488'984*	60'176'605*	55'075'226*
Ausgaben	-51'739'398	-54'492'286	-50'743'285	-52'884'984	-46'920'181
Bruttobestand	81'472'502	85'667'736*	88'413'434*	95'705'055	103'860'100
Verpflichtungen	-66'843'608	-65'285'857	-62'300'567	-51'968'534	-72'763'416
Nettobestand	14'628'894	20'381'879*	26'112'867*	43'736'520	31'096'684

* ohne Akonto-Zahlung Gewinnanteil Swisslos

Nachdem sich in den vergangenen vier Jahren der Nettobestand des Lotteriefonds stetig erhöhte, verminderte er sich 2018 wieder und beträgt noch rund 60% einer durchschnittlichen Jahresspeisung. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die Verpflichtung für die wiederkehrenden Beiträge und den Instandsetzungsrahmenkredit an die Baudenkmäler 2019-2022 zurückzuführen. Der Nettobestand definiert, wieviel Mittel per Ende 2018 für künftige neue Vorhaben verfügbar sind.

Grafik 1: 5-Jahres-Übersicht der Entwicklung der Einnahmen und des Nettobestandes

Mit dieser Abbildung wird u.a. veranschaulicht, dass sich die Einnahmen nach dem Rekordjahr wieder beim Durchschnitt der Jahre 2014-2016 einfinden.

4 Finanzrahmen Bernjurassischer Rat

Der Bernjurassische Rat (BJR) verfügt gemäss Sonderstatutsgesetz im Bereich des Lotteriefonds über dieselben Ausgabenkompetenzen wie der Direktor der Polizei- und Militärdirektion, hat sich jedoch an die für den ganzen Kanton geltenden Regelungen zu halten. Gesuche aus dem Zuständigkeitsgebiet des BJR sind bei der Verwaltung des Lotteriefonds einzureichen, welche die formelle Prüfung der Gesuche, die Gesuchsbearbeitung, die Beitragsermittlung und die Aufbereitung der Unterlagen vornimmt. Die Geschäfte werden alsdann monatlich an den BJR weitergeleitet, der über Gesuche in seiner Kompetenz abschliessend entscheidet bzw. für jene in der Finanzkompetenz der Regierung Stellungnahmen verfasst.

Dem BJR wird jährlich ein Finanzrahmen zugeteilt, der dem prozentualen Anteil der Bevölkerung des Berner Juras an der Gesamtbevölkerung des Kantons Bern entspricht. Alle Beitragszusicherungen für Gesuche aus dem Berner Jura, die vom BJR oder vom Regierungsrat genehmigt werden, werden diesem Finanzrahmen belastet. Vom Grossen Rat genehmigte Gesuche sind davon ausgenommen. Seit Einführung des Finanzrahmens für den BJR ist dieser Fall noch nie eingetreten. Wenn der Finanzrahmen in einem Jahr nicht ausgeschöpft wird, kann der verbleibende Restbetrag in den folgenden Jahren verwendet werden.

Für das Berichtsjahr wurde erstmals ein Projektbeitrag abgegrenzt, bei dem Ende 2018 eine vollständig bearbeitbare Schlussabrechnung vorlag, diese jedoch nicht mehr ausbezahlt werden konnte.

Der Bruttobestand des Finanzrahmens des BJR hat sich gegenüber 2017 um rund CHF 1 Mio. auf CHF 4.70 Mio. erhöht. Der Bestand der offenen Verpflichtungen erhöhte sich um rund CHF 80'000 auf CHF 1.15 Mio. Der Nettobestand des Finanzrahmens des BJR weist im Lotteriefonds per Ende 2018 einen Saldo von CHF 3.54 Mio. gegenüber 2.64 Mio. per Ende 2017 aus, was rund dem 2-fachen einer durchschnittlichen Jahresspeisung entspricht (2014-2018).

5 Administration Lotteriefonds

5.1 Gesuchsstatistik

2018 wurden im Lotteriefonds (ohne Lotteriebewilligungen) total 783 neue Gesuche registriert, was einem Plus von 134 Gesuchen entspricht. Davon entfielen 48 Gesuche aus dem Berner Jura, was einem Anteil von 6.1% aller Neueingänge entspricht (2017: 9.2%). Auffallend ist die markante Zunahme von 90 Gesuchen (+32%) im Zuwendungsbereich Gemeinnützige Institutionen/Vereine. Ansonsten bewegen sich die Gesuchszahlen auf dem Niveau der Vorjahre.

Im Berichtsjahr konnten 748 Gesuche (+ 87 bzw. + 13%) verarbeitet werden. Dabei wurden insgesamt 608 Zusicherungen mit Beiträgen von Total CHF 51'860'419 verfügt. Mit 62 Ablehnungen bleibt die Ablehnungsquote mit 8% tief. Gleichzeitig wurden 78 Gesuche zurückgewiesen oder an andere Direktionen weitergeleitet.

Seit dem 1. Februar 2018 konnten die Gesuche nebst dem Post- und Mailweg auch online eingereicht werden. Diese neue Einreichungsmöglichkeit wurde von 183 Gesuchstellern

genutzt, was einem Anteil von 23% entspricht. Ab 2019 können die Gesuche nur noch online eingereicht werden.

5.2 Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten für den Lotteriefonds für das Jahr 2018 betragen CHF 506'657 und wurden der Jahresrechnung 2018 des Fonds – der Lotterieverordnung entsprechend – als Aufwand belastet. Die Verwaltungskosten umfassen

- die direkten Personalkosten (inkl. Aus- und Weiterbildung) der Mitarbeitenden der Abteilung Fonds und Bewilligungen (Geschäftsfeld FOBE) des Generalsekretariates der Polizei- und Militärdirektion (GS POM) für die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Lotteriefonds;
- die Personalgemeinkosten für Dienstleistungen diverser Geschäftsfelder des GS POM zugunsten des Lotteriefonds (Kanzlei, Übersetzer, etc.),
- die direkten übrigen (Sach-)Kosten des Lotteriefonds (Entschädigungen für Dienstleistungen Dritter, etc.)
- und den Sachgemeinkostenanteil (z.B. für Frankaturen, Informatikkosten, Raumkosten, etc.).

Die Gesuchsbearbeitung im Lotteriefonds wird im Wesentlichen durch 180 Stellenprozente abgedeckt. Unterstützt wird die Gesuchsbearbeitung im Lotteriefonds weiter durch Leistungen der Abteilungsleitung und der Finanzsachbearbeitung (je 60 Stellenprozente).

Ein nach wie vor nicht zu unterschätzender Mehraufwand ergibt sich durch die Vorgaben des ab 1.1.2017 eingeführten HRM2, welche in Bezug auf die Gesuchsbearbeitung und -kontrolle ein effizientes IKS erheblich erschweren.

Das Projekt Einführung Online-Gesuchseingabe konnte Anfangs 2018 abgeschlossen werden. Ab dem 1. Februar 2018 konnten die Gesuche online eingereicht werden. Im Verlaufe des Jahres mussten noch einige kleinere Anpassungen vorgenommen werden.

Tabelle 2: Personal- und Sachkosten Lotteriefonds 2018

Kostenart	CHF
Direkte Personalkosten FOBE	405'791
Personalgemeinkosten	41'386
Sachkosten*	59'380
Total	506'657

* inkl. Sachgemeinkostenanteil

Die direkten Personalkosten fallen im Rechnungsjahr aufgrund des höheren Anteils der Abteilungsleitung und Finanzsachbearbeitung sowie der 2018 tieferen Weiterverrechnung von Personalkosten (Leistungserbringung für die Eidgenössische Spielbankenkommission) rund 17% höher aus als im Vorjahr. Demgegenüber stehen rund 18% tiefere Personalgemeinkosten.

Gesunken um rund 13% sind ebenfalls die Sachkosten. Gesamthaft erhöhten sich damit die Verwaltungskosten um 9% gegenüber dem Vorjahr.

6 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen und die Jahresrechnung 2018 des Lotteriefonds zu genehmigen.

Beilagen

- Beschlussentwurf
- Jahresrechnung 2018
- Jahresrechnung über den Finanzrahmen des Bernjurassischen Rates 2018

Zusätzliche Beilagen für die Sicherheitskommission (SiK):

- Übersicht über die offenen Verpflichtungen nach Zuwendungsbereich per 31.12.2018
- Statistik der eingegangenen und bearbeiteten Gesuche 2014-2018
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2018 Lotteriefonds vom 5. Februar 2019

SPORTFONDS - Jahresrechnung 2018

(mit Vorjahresvergleich)

Rechnung 2018 Sportfonds		
	2018	2017
Einnahmen in CHF		
Zuweisung aus Lotteriefonds*	6'500'000.00	8'000'000.00
Zinsen	221'168.70	241'732.25
Total Einnahmen	6'721'168.70	8'241'732.25
Ausgaben in CHF		
Bau und Instandsetzung von Sportanlagen	4'241'070.00	4'858'270.00
Sportmaterial	1'154'650.00	1'171'562.00
Sportförderung Nachwuchs Breitensport	959'734.00	967'446.00
Sportförderung Nachwuchs Leistungssport	2'000'100.00	1'039'079.00
Sportförderung Kurswesen	261'829.50	134'549.55
Sportförderung besondere Massnahmen	150'320.00	146'870.00
Sportliche Veranstaltungen und Wettkämpfe	715'010.00	874'530.00
Europäische Sportwettkämpfe	57'730.00	32'840.00
Verwaltungskosten	467'444.21	484'531.44
Abgrenzung Projekte 2017	-1'867'742.00	1'867'742.00
Abgrenzung Projekte 2018	5'368'232.00	0.00
Total Ausgaben	13'508'377.71	11'577'419.99
 Total Einnahmen	 6'721'168.70	 8'241'732.25
Total Ausgaben	-13'508'377.71	-11'577'419.99
Ausgabenüberschuss	-6'787'209.01	-3'335'687.74

Bestandesnachweis Kontokorrent per	31.12.2018	31.12.2017
Anfangsbestand Kontokorrent Sportfonds	44'937'559.28	48'273'247.02
Ausgabenüberschuss	-6'787'209.01	-3'335'687.74
Bestand Kontokorrent Sportfonds	38'150'350.27	44'937'559.28
Bestand offene Verpflichtungen	-7'413'510.00	-11'800'592.00
Nettobestand Sportfonds	30'736'840.27	33'136'967.28

*Zuweisung aus Lotteriefonds gem. RRB 712/2018 (5.5 Mio.) sowie Rückspeisung Beitrag an Olympia-Kandidatur (1 Mio.)

Fonds und Bewilligungen

SPORTFONDS Berner Jura - Jahresrechnung 2018

(mit Vorjahresvergleich)

Rechnung 2018 Sportfonds Berner Jura		
	2018	2017
Einnahmen in CHF		
Zuweisung 2018 aus Sportfonds (5.238% von 5'500'000)	290'000.00	420'000.00
Nachträgliche Zuweisung 2017 (5.262% von 1'000'000)*	52'600.00	0.00
Total Einnahmen	342'600.00	420'000.00
Ausgaben in CHF		
Bau und Instandsetzung von Sportanlagen	190'260.00	519'260.00
Sportmaterial	28'660.00	63'820.00
Sportförderung Nachwuchs Breitensport	44'727.00	48'366.00
Sportförderung Nachwuchs Leistungssport	38'107.00	19'620.00
Sportförderung Kurswesen	16'425.00	8'479.15
Sportförderung besondere Massnahmen	43'280.00	33'650.00
Sportliche Veranstaltungen und Wettkämpfe	194'500.00	169'170.00
Europäische Sportwettkämpfe	0.00	0.00
Abgrenzung Projekte 2017	0.00	0.00
Abgrenzung Projekte 2018	18'472.00	0.00
Total Ausgaben	574'431.00	862'365.15
 Total Einnahmen	 342'600.00	 420'000.00
Total Ausgaben	-574'431.00	-862'365.15
Ausgabenüberschuss	-231'831.00	-442'365.15

Bestandesnachweis Kontokorrent (FB 60075) per		
	31.12.2018	31.12.2017
Anfangsbestand Kontokorrent Sportfonds Berner Jura	2'818'637.39	3'261'002.54
Ausgabenüberschuss	-231'831.00	-442'365.15
Bestand Kontokorrent Sportfonds Berner Jura	2'586'806.39	2'818'637.39
Bestand offene Verpflichtungen	-777'720.00	-776'570.00
Nettobestand Sportfonds Berner Jura	1'809'086.39	2'042'067.39

* 2017 wurde die Speisung des Sportfonds um 1 Mio. (RRB 712/2017) gekürzt. Durch die Rückspeisung des Beitrages aus dem Lotteriefonds an den Sportfonds erfolgt somit auch eine nachträgliche Zuweisung an den Finanzrahmen des Berner Juras.

Fonds und Bewilligungen

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 225/2019
Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.2
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Sportfonds Genehmigung der Jahresrechnung 2018

1. Gegenstand

Die Rechnung 2018 des Sportfonds schliesst per 31.12.2018 mit einem Fondsbestand von 38'150'350.27 Franken. Unter Berücksichtigung der offenen Verpflichtungen in der Höhe von 7'413'510.00 Franken resultiert ein Nettobestand von 30'736'840.27 Franken.



Im Revisionsbericht vom 5. Februar 2019 bestätigt die Finanzkontrolle des Kantons Bern die Richtigkeit der Angaben der Jahresrechnung 2018 und empfiehlt diese zur Genehmigung.

2. Rechtsgrundlagen

- Art. 39 und Art. 46a Abs. 1 des Lotteriegesetzes vom 4. Mai 1993 (BSG 935.52)
- Art. 3 Abs. 1 und 2, Art. 8 Abs. 2 Sportfondsverordnung vom 24. März 2010 (BSG 437.63)
- Art. 20 Abs. 1 des Sonderstatutgesetzes vom 13. September 2004 (BSG 102.1)

3. Antrag

Auf Antrag der Polizei- und Militärdirektion beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem Beschlussentwurf zuzustimmen und die Jahresrechnung 2018 des Sportfonds zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Grosser Rat

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.2
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Sportfonds Genehmigung der Jahresrechnung 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Finanzielle Situation Sportfonds	2
4	Finanzrahmen Bernjurassischer Rat.....	4
5	Administration Sportfonds.....	4
6	Antrag.....	6



1 Zusammenfassung

Der von Swisslos 2018 an den Kanton Bern überwiesene Gewinnanteil für das Jahr 2017 betrug CHF 55'075'226. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 712 vom 20. Juni 2018 den Sportfonds mit CHF 5'500'000, was 10 % des Reingewinnanteiles des Kantons Bern entspricht, gespeist. Zusätzlich wurde dem Sportfonds aus dem Lotteriefonds der Betrag von CHF 1'000'000 zugewiesen. Dabei handelt es sich um den 2016 zugesicherten Betrag an die Erarbeitung und Durchführung der Bewerbung der internationalen Kandidatur für die Olympischen Winterspiele und Paralympics Sion 2026 (RRB 1387/2016), welcher bei der Speisung des Sportfonds 2017 in Abzug gebracht worden ist. Da der Beitrag aufgrund der Nichteinreichung der internationalen Kandidatur hinfällig geworden ist, erfolgte Ende 2018 die Nachspeisung an den Sportfonds.

Auch 2018 wurde aufgrund des hohen Nettobestandes im Sportfonds auf eine Festlegung der Kontingentierung für den Bereich Bau und Instandsetzung von Sportanlagen verzichtet (RRB 712/2018).

Per 31. Dezember 2018 beläuft sich der Kontostand des Sportfonds auf CHF 38'150'350. Unter Berücksichtigung der offenen Verpflichtungen in der Höhe von CHF 7'413'510 resultiert ein Nettobestand von CHF 30'736'840.

Gemäss Artikel 20 Absatz 1 des Gesetzes über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel vom 13.09.2004 (SStG; BSG 102.1) wurde dem Bernjurassischen Rat ein Finanzrahmen zugewiesen. Der Anteil des Berner Juras an der Gesamtbevölkerung des Kantons beträgt 5.238%. Die Anwendung dieses Prozentsatzes auf die Speisung des Sportfonds ergibt eine Zuweisung von CHF 290'000. Aufgrund der erwähnten Nachspeisung von CHF 1 Mio. aus dem Lotteriefonds in den Sportfonds (Kandidatur Winter-Olympiade 2026) wurde entsprechend eine zusätzliche Zuweisung auf der Grundlage 2017 in der Höhe von CHF 52'600 getätigt.

Per 31. Dezember 2018 weist der Finanzrahmen des Bernjurassischen Rates somit einen Bruttobestand von CHF 2'586'806 aus. Nach Abzug der offenen Verpflichtungen in der Höhe von CHF 777'720 verbleibt ein Nettobestand von CHF 1'809'086, was einer Verminderung um rund CHF 230'000 entspricht.

Der Sportfonds wurde im Dezember 2018 (Prüfung Dossiers) und im Januar 2019 (Prüfung Dossiers und Jahresrechnung) von der kantonalen Finanzkontrolle revidiert. Der Revisionsbericht vom 5. Februar 2019 bestätigt die Richtigkeit der vorgelegten Jahresrechnung.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 39 und Art. 46a Abs. 1 des Lotteriegesetzes vom 04. Mai 1993 (BSG 935.52)
- Art. 3 Abs. 1 und 2, Art. 8 Abs. 2 Sportfondsverordnung vom 24. März 2010 (BSG 437.63)
- Art. 20 Abs. 1 des Sonderstatutgesetzes vom 13. September 2004 (BSG 102.1)

3 Finanzielle Situation Sportfonds

Im Sportfonds resultierte 2018 ein Ausgabenüberschuss von knapp CHF 6.8 Mio. Die Ausgaben nahmen gegenüber 2017 um CHF 2 Mio. zu. Darin enthalten sind Abgrenzungen in der Höhe von 5.3 Mio. für Projekte, bei denen eine vollständige bearbeitbare Schlussabrechnung per Ende 2018 vorlag, die jedoch im laufenden Jahr nicht mehr ausbezahlt werden konnten.

Im Zuwendungsbereich Bau wurde auch 2018 aufgrund des nach wie vor hohen Nettobestandes auf die Festlegung eines Kontingentes verzichtet. Im Berichtsjahr konnten für 75 Gesuche Beiträge von rund CHF 3.5 Mio. zugesichert werden.

Bei der Sportförderung ergaben sich bis auf die Kategorie Kurswesen keine grösseren Abweichungen gegenüber dem Vorjahr. So konnten bei den Kategorien Nachwuchs Breitensport und Nachwuchs Leistungssport die gesetzlichen Maxima analog dem Vorjahr nahezu ausgeschöpft werden.

Bei der Kategorie Nachwuchs Leistungssport wurde im Januar 2018 die Restzahlung des Beitrages 2017 ausgerichtet, welcher in den Abgrenzungen Projekte 2017 enthalten war. Per Ende November 2018 wurde wiederum 50% des zugesicherten Beitrages 2018 direkt nach der Beschlussfassung an die Gesuchsteller ausbezahlt. Die Restzahlung des Beitrages 2018 erfolgt im Januar 2019 und ist in den Abgrenzungen Projekte 2018 enthalten.

Bei der Kategorie Kurswesen der Verbände verdoppelten sich die Auszahlungen aufgrund der Tatsache, dass der Beitrag pro Lektion und Teilnehmer/in von CHF 5 auf CHF 10 erhöht

wurde, ohne jedoch den in der Sportfondsverordnung festgelegten Höchstwert auszuschöpfen.

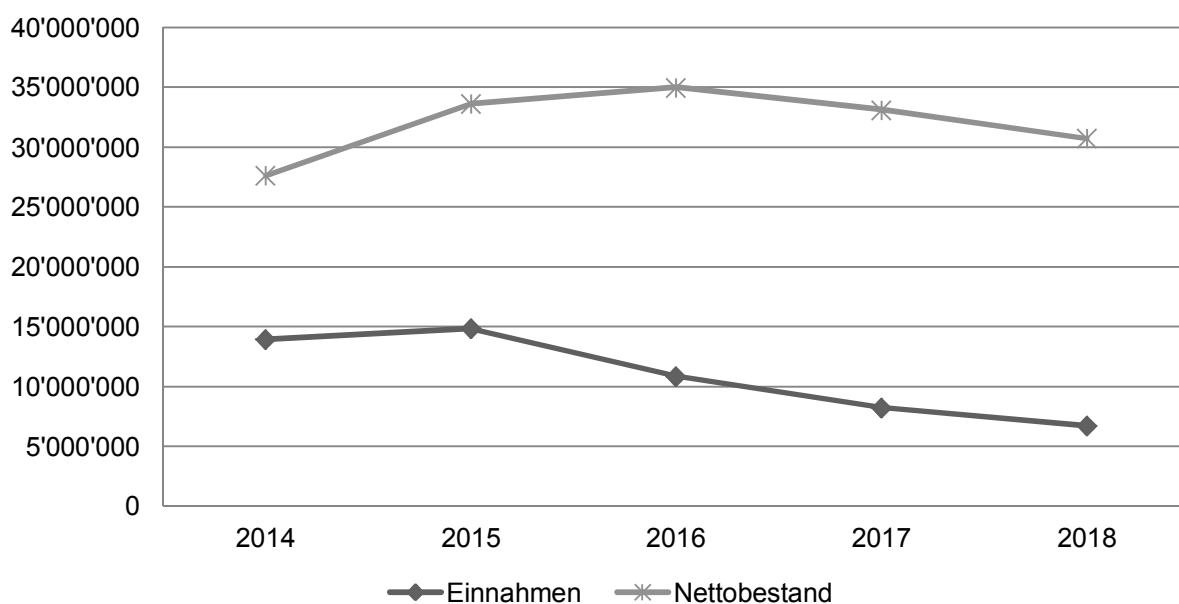
Die Beitragsauszahlungen bei den Sportveranstaltungen fielen aufgrund einer Verzögerung in der Gesuchsbearbeitung tiefer aus. Dagegen wurden für die Teilnahme an europäischen Sportwettkämpfen mehr Gesuche eingereicht, was zu einer Zunahme der Auszahlungen führte.

Tabelle 1: 5-Jahres-Übersicht der finanziellen Entwicklung des Sportfonds

In CHF	2014	2015	2016	2017	2018
Einnahmen	13'948'268	14'856'831	10'861'395	8'241'732	6'721'168
Ausgaben	-13'139'302	-9'631'256	-13'630'028	-11'577'491	-13'508'377
Bruttobestand	45'816'304	51'041'879	48'273'247	44'937'559	38'150'350
Verpflichtungen	-18'181'090	-17'416'050	-13'268'214	-11'800'592	-7'413'510
Nettobestand	27'635'214	33'625'829	35'005'033	33'136'967	30'736'840

Nachdem sich der Nettobestand des Sportfonds in den letzten Jahren stetig erhöht hat, verringerte er sich 2018 um rund 7%, was jedoch vor knapp der dreifachen Jahresspeisung (Durchschnitt 2014-2018) entspricht und somit nach wie vor sehr hoch ist. Gleichzeitig ist auf den gegenüber anderen Jahren sehr tiefen Betrag der offenen Verpflichtungen hinzuweisen.

Grafik 1: 5-Jahres-Übersicht der Entwicklung der Einnahmen und des Nettobestandes



Wie die Grafik zeigt, hat sich der Nettobestand des Sportfonds trotz reduzierter Speisungen (Einnahmen) nur leicht verringert. 2018 wurden zwar erneut mehr Gesuche eingereicht,

jedoch werden weniger kostspielige Bauvorhaben realisiert, so dass die verfügbaren Mittel gegenwärtig nicht beansprucht werden. Der aktuelle Nettobestand per Ende 2018 ermöglicht bei Bedarf die Finanzierung zukünftiger neuer Vorhaben.

4 Finanzrahmen Bernjurassischer Rat

Der Bernjurassische Rat (BJR) verfügt gemäss Sonderstatutsgesetz im Bereich des Sportfonds über dieselben Ausgabenkompetenzen wie der Direktor der Polizei- und Militärdirektion, hat sich jedoch an die für den ganzen Kanton geltenden Regelungen zu halten. Gesuche aus dem Zuständigkeitsgebiet des BJR sind bei der Verwaltung des Sportfonds einzureichen, welche die formelle Prüfung der Gesuche, die Gesuchsbearbeitung, die Beitragsermittlung und die Aufbereitung der Unterlagen vornimmt. Die Geschäfte werden alsdann monatlich an den BJR weitergeleitet, der über Gesuche in seiner Kompetenz abschliessend entscheidet bzw. für jene in der Finanzkompetenz der Regierung Stellungnahmen verfasst.

Dem BJR wird jährlich ein Finanzrahmen zugeteilt, der dem prozentualen Anteil der Bevölkerung des Berner Juras an der Gesamtbevölkerung des Kantons Bern entspricht. Alle Beitragszusicherungen für Gesuche aus dem Berner Jura, die vom BJR oder vom Regierungsrat genehmigt werden, werden diesem Finanzrahmen belastet. Vom Grossen Rat genehmigte Gesuche sind davon ausgenommen. Seit Einführung des Finanzrahmens für den BJR ist dieser Fall noch nie eingetreten. Wenn der Finanzrahmen in einem Jahr nicht ausgeschöpft wird, kann der Restbetrag in den folgenden Jahren verwendet werden.

Für das Berichtsjahr wurde erstmals ein Projektbeitrag abgegrenzt, bei dem Ende 2018 eine vollständig bearbeitbare Schlussabrechnung vorlag, diese jedoch nicht mehr bearbeitet und ausbezahlt werden konnte.

Der Bruttobestand des Finanzrahmens des BJR hat sich 2018 um rund CHF 230'000 reduziert. Der Nettobestand des Finanzrahmens des BJR weist im Sportfonds per Ende 2018 einen Saldo von CHF 1.80 Mio. gegenüber CHF 2.04 Mio. per Ende 2017 aus, was rund dem 4-fachen einer durchschnittlichen Jahresspeisung entspricht (2014-2018).

5 Administration Sportfonds

5.1 Gesuchsstatistik

2018 gingen im Sportfonds gesamthaft 2'122 neue Gesuche ein gegenüber 2'038 im Vorjahr. Dies entspricht einer erneuten Zunahme von rund 4%. Davon kamen 138 aus dem Berner Jura, was einem Anteil von 6.5% aller Neueingänge entspricht (2017: 6.2%). Auffallend ist die markante Zunahme von neuen Gesuchen im Zuwendungsbereich Sportveranstaltungen (+62). Ansonsten bewegen sich die Gesuchszahlen auf dem Niveau der Vorjahre.

Im Berichtsjahr konnten 2'112 Gesuche (+ 153) verarbeitet werden. Dabei wurden insgesamt 1'976 Zusicherungen mit Beiträgen von Total CHF 8'965'211 verfügt. Im Weiteren musste bei 29 Gesuchen eine Ablehnung verfügt werden, was einer sehr tiefen Ablehnungsquote von rund 1.5% entspricht. Gegenüber 2017 mussten gut dreimal mehr, bzw. 107 Gesuche aufgrund von nicht erfüllten Bedingungen zurückgewiesen werden. Dass mit ähnlich bleibenden Kapazitäten mehr Gesuche bearbeitet werden konnten, ist eine erfreuliche Entwicklung.

Trotz der Zunahme der Anzahl verarbeiteter Gesuche von knapp 8% muss festgehalten werden, dass die digitale Bearbeitung deutlich mehr Zeit in Anspruch nimmt.

Seit dem 1. Februar 2018 konnten die Gesuche nebst dem Post- und Mailweg auch online eingereicht werden. Diese neue Einreichungsmöglichkeit wurde von 643 Gesuchstellern genutzt, was einem Anteil von 30% entspricht. Ab 2019 können die Gesuche nur noch online eingereicht werden.

5.2 Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten für den Sportfonds für das Jahr 2018 betragen CHF 467'444 und wurden der Jahresrechnung 2018 des Fonds - der Sportfondsverordnung entsprechend - als Aufwand belastet. Die Verwaltungskosten umfassen

- die direkten Personalkosten (inkl. Aus- und Weiterbildung) der Mitarbeitenden der Abteilung Fonds und Bewilligungen (Geschäftsfeld FOBE) des Generalsekretariates der Polizei- und Militärdirektion (GS POM) für die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Sportfonds;
- den Personalgemeinkosten für Dienstleistungen diverser Geschäftsfelder des GS POM zugunsten des Sportfonds (Kanzlei, Übersetzer, etc.),
- die direkten übrigen (Sach-) Kosten des Sportfonds (Entschädigungen für Dienstleistungen Dritter etc.)
- und den Sachgemeinkostenanteil (z.B. für Frankaturen, Informatikkosten, Raumkosten, etc.).

Die Gesuchsbearbeitung im Sportfonds wird im Wesentlichen durch 250 Stellenprozente (davon 60 Stellenprozente befristet) abgedeckt. Im Weiteren wird die Gesuchsbearbeitung im Sportfonds durch Leistungen der Abteilungsleitung und der Finanzsachbearbeitung (je 40 Stellenprozente) unterstützt.

Ein nach wie vor nicht zu unterschätzender Mehraufwand ergibt sich durch die Vorgaben des ab 1.1.2017 eingeführten HRM2, welche in Bezug auf die Gesuchsbearbeitung und -kontrolle ein effizientes IKS erheblich erschweren.

Das Projekt Einführung Online-Gesuchseingabe konnte Anfangs 2018 abgeschlossen werden. Ab dem 1. Februar 2018 konnten die Gesuche online eingereicht werden. Im Verlaufe des Jahres mussten noch einige kleinere Anpassungen vorgenommen werden.

Tabelle 2: Personal- und Sachkosten Sportfonds 2018

Kostenart	CHF
Direkte Personalkosten FOBE	365'392
Personalgemeinkosten	42'350
Sachkosten*	59'708
Total	467'444

* inkl. Sachgemeinkostenanteil

Die Personalkosten und die Personalgemeinkosten fielen im vergangenen Jahr rund 5% tiefer aus als im Vorjahr, dies aufgrund des tieferen Anteils Abteilungsleitung und Finanzsachbearbeitung. Die Sachkosten sind dafür gegenüber dem Vorjahr um rund 10% höher ausgefallen. Gesamthaft sind die Verwaltungskosten damit gegenüber dem Vorjahr um rund 3,5% tiefer.

6 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen und die Jahresrechnung 2018 des Sportfonds zu genehmigen.

Beilagen

- Beschlussentwurf
- Jahresrechnung 2018
- Jahresrechnung über den Finanzrahmen des Bernjurassischen Rates 2018

Zusätzliche Beilagen für die Sicherheitskommission (SiK):

- Übersicht über die offenen Verpflichtungen nach Zuwendungsbereich per 31.12.2018
- Statistik der eingegangenen und bearbeiteten Gesuche 2014-2018
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2018 Sportfonds vom 5. Februar 2019

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 141-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.432

Eingereicht am: 30.06.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Bauer (Wabern, SP) (Sprecher/in)
Striffeler-Mürset (Münsingen, SP)
Veglio (Zollikofen, SP)

Weitere Unterschriften: 22

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 06.09.2018

RRB-Nr.: 366/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Annahme und Abschreibung
Ziffer 2: Ablehnung
Ziffer 3: Annahme und Abschreibung



Kinder und Jugendliche gehören nicht ins Gefängnis

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. geltende gesetzliche Grundlagen zu respektieren sowie Minderjährige unter 15 Jahren und ihre Eltern während des Asylverfahrens nicht in Administrativhaft zu nehmen
2. auf die Inhaftierung von Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren, die sich im Asylverfahren befinden, zu verzichten
3. aufzuzeigen, wie dem Kindeswohl bei der Wegweisung von minderjährigen Personen und ihren Familien Rechnung getragen wird

Begründung:

Minderjährige dürfen laut Artikel 80 Absatz 4 des geltenden eidgenössischen Ausländergesetzes (AuG) ab 15 Jahren in spezifischen Fällen in Administrativhaft genommen werden. Dabei stellt die Administrativhaft einen Sammelbegriff für verschiedene Haftformen dar (Vorbereitungshaft nach Artikel 75 AuG, Ausschaffungshaft nach Artikel 76 AuG, Ausschaffungshaft nach Artikel 77 AuG wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisedokumente, Durchsetzungshaft

nach Artikel 78 AuG oder Haft im Dublin-Verfahren nach Artikel 76a AuG). Die Anordnung einer Administrativhaft für Kinder, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ist dagegen laut AuG ausgeschlossen.

Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 26. Juni 2018 zur Administrativhaft im Asylbereich zeigt auf, dass nicht alle Kantone diese gesetzlichen Grundlagen respektieren, so auch der Kanton Bern nicht. Hier ist die Haftquote von Kindern und Jugendlichen gemessen an anderen Kantonen besonders hoch (14 % bei unbegleiteten, 12 % bei begleiteten Minderjährigen). Das Amt für Migration und Personenstand (MIP) hat daraufhin die Zahlen für den Kanton Bern ein bisschen relativiert, konnte sie aber auch nicht vollständig entkräften: Es kam vor, dass Kinder und Jugendliche im Kanton Bern inhaftiert wurden.

Kinder gehören nicht ins Gefängnis. Der Regierungsrat soll das Kindwohl ab sofort stärker gewichten und auf die Administrativhaft von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien im Asylverfahren verzichten. Denn das Recht auf Freiheit des Kindes schliesst auch seine Eltern mit ein, damit die Einheit der Familie gewahrt werden kann. Zudem soll das Kindwohl im gesamten Prozess der Wegweisung von minderjährigen Personen und ihren Familien im Zentrum stehen.

Begründung der Dringlichkeit: Die Situation der Familien, Kinder und minderjährigen Jugendlichen muss sofort verbessert werden.

Antwort des Regierungsrates

Zu Punkt 1:

Die Anordnung von Administrativhaft ist immer das letzte Mittel zur Durchsetzung einer Wegweisung. Zuvor haben die Bundesbehörden in einem rechtsstaatlichen Verfahren über das Anwesenheitsrecht in der Schweiz entschieden und eine Wegweisung aus der Schweiz verfügt. Dieser Entscheid kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die Behörden legen eine Frist fest, innerhalb welcher die betroffenen Personen die Schweiz verlassen müssen. Während dieser Frist bieten die kantonalen Migrationsbehörden den Personen Unterstützung bei der pflichtgemässen Rückkehr an. Nichtregierungsorganisationen vermitteln den ausreisepflichtigen Personen Rückkehrhilfe, finanziert durch den Bund oder den Kanton. Mit sämtlichen ausreisepflichtigen Personen führt das Amt für Migration und Personenstand (MIP) ein oder mehrere Ausreisegespräche durch. In diesen Gesprächen zeigt es die möglichen Perspektiven, die Unterstützungsmöglichkeiten bei einer selbständigen Rückkehr sowie die Konsequenzen eines nicht kooperativen Verhaltens und die daraus resultierenden Zwangsmassnahmen auf. Insbesondere mit Familien und vulnerablen Personen werden mehrere klärende Gespräche geführt. Das Ziel ist immer die selbständige Ausreise der Personen.

Wenn die ausreisepflichtigen Personen die selbständige Ausreise mit unkooperativem Verhalten vereiteln, ordnet das MIP die zwangsweise Rückführung an. Nachdem die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) den Kanton Bern Anfang 2014 für die Praxis der Trennung von Eltern (Haftanordnung) und minderjährigen Kindern (Unterbringung bei Pflegefamilien) gerügt hat, hat der Polizei- und Militärdirektor der NKVF am 21. April 2015 die alternative Praxis zur Kenntnis gebracht: Diese bestand darin, gegen die Elternteile Haft anzuordnen und diese gemeinsam mit ihren minderjährigen Kindern in einer Hafteinrichtung mit für Familien geeigneten Einrichtungen unterzubringen. Seither wurde in drei Fällen und im Sinne einer ultima ratio die hier interessierende Praxis angewandt: Einmal handelte es sich um eine Familie mit fünf Kindern, die alle jünger als 15 Jahre waren und die vor einem Sonderflug während einer Nacht gemeinsam in einer Hafteinrichtung untergebracht wurden. In einem zweiten Fall hat das MIP einen Vater mit einem minderjährigen Sohn, der allerdings älter als 15 Jahre war, während drei Tagen

gemeinsam im Gefängnis untergebracht. Im März 2018 hat das MIP eine Mutter mit einer Tochter, die weniger als 15 Jahre alt war, während der Nacht vor dem Sonderflug in einer Hafteinrichtung untergebracht.

Der Gesetzeswortlaut ist im fraglichen Punkt nicht abschliessend klar. Er ist teilweise konkurrierend und daher auslegungsbedürftig (vgl. Art. 80 Abs. 4 und Art. 80a Abs. 5 im Verhältnis zu Art. 81 Abs. 3 AIG). Angesichts dieser rechtlichen Ausgangslage und der Absprache mit der NKVF durften die zuständigen Behörden von der Zulässigkeit der Praxis ausgehen. Die Rechtsauslegung der fraglichen Bestimmungen des AuG (neu: AIG) hat sich seither weiterentwickelt.

So schrieb die NKVF in der Zusammenfassung des Berichts vom 12. Juli 2018 zur ausländerrechtlichen Administrativhaft gegenüber Familien mit minderjährigen Kindern: *„Obwohl sich die Behörden in den beobachteten Fällen bemühten, Massnahmen zur Wahrung der Familieneinheit zu treffen, erachtet es die Kommission als unhaltbar, eine Familie mit Minderjährigen für mehr als nur wenige Stunden in einer Hafteinrichtung unterzubringen.“*¹ Im Umkehrschluss erachtet die NKVF die Unterbringung von Familien mit Minderjährigen für wenige Stunden in einer Hafteinrichtung als ultima ratio in bestimmten Fallkonstellationen als zulässig.

Die NKVF hat vor dem Hintergrund, dass eine Inhaftierung Minderjähriger den kinderrechtlichen Vorgaben nicht angemessen Rechnung trägt, die zuständigen Behörden ersucht, im Vorfeld einer Rückführung alternative Massnahmen zur Inhaftierung von Familien mit minderjährigen Kindern zu prüfen. Ein- und Ausgrenzungen, tägliche Meldepflichten und die Hinterlegung der Reisesepapiere sind keine gleichwertigen Alternativen zur Administrativhaft, sondern mildere Mittel, die vor der Anordnung einer Haft von Gesetzes wegen zu prüfen sind. Die Anordnung einer Haft gilt nur als verhältnismässig, wenn mildere Mittel nicht zum Erfolg führen. Mit dem Verzicht auf die Administrativhaft als ultima ratio wird in Kauf genommen, dass z.B. eine über Monate vorbereitete Ausschaffung per Sonderflug wegen des Verhaltens der ausreisepflichtigen Familie, wie z.B. dem Untertauchen eines Familienmitgliedes, allenfalls nicht stattfinden kann und dadurch hohe, unnötige Kosten verursacht.

In der Stellungnahme des Bundesrates auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 26. Juni 2018² wird sodann zur Frage der Haftanordnung gegenüber Eltern und deren Inhaftierung gemeinsam mit ihren minderjährigen Kindern Folgendes festgehalten: *„Die Anordnung von ausländerrechtlicher Administrativhaft gegenüber Minderjährigen unter 15 Jahren ist gemäss Artikel 80 Absatz 4 AuG bzw. Artikel 80a Absatz 5 AuG ausgeschlossen. In Einzelfällen haben die Kantone jedoch minderjährige Personen unter 15 Jahren für eine kurze Zeit zusammen mit ihren Eltern oder einem Elternteil in einer Administrativhaftanstalt untergebracht, weil eine Trennung von Eltern bzw. Mutter und Kind im konkreten Fall vor dem Hintergrund des Kindeswohls kaum vertretbar schien. Die Unterbringung erfolgte in diesen Fällen nur für eine kurze Dauer; d.h. meist für eine Nacht vor einer Rückführung. Zudem fand der Aufenthalt in besonderen Räumlichkeiten statt; bspw. in entsprechend ausgestatteten Familienzellen. Allerdings besteht nach Auffassung des Bundesrats für solche Unterbringungen keine genügende Gesetzesgrundlage. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wird deshalb die Kantone anweisen, keine minderjährigen Personen unter 15 Jahren in Administrativhaftanstalten unterzubringen und stattdessen für den Vollzug der Wegweisungen von Familien alternative Möglichkeiten zu*

¹ <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/vollzugsmonitoring/bericht-vollzugsmonitoring-2017-2018-zus-d.pdf>

² „Administrativhaft im Asylbereich“: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-gpk-n-admin-haft-asylbereich-2018-06-26-d.pdf>

*prüfen.*³ Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –Direktoren hat sich in einem Schreiben an die Kantone vom 2. Oktober 2018 den Ausführungen des Bundesrats angeschlossen und den Kantonen empfohlen, sich an die Leitlinien des Bundesrates zu halten.

Aufgrund der Haltung des Bundesrates und der jüngsten Empfehlung der KKJPD verzichtet der Kanton Bern auf die Unterbringung von ausreisepflichtigen Familien mit minderjährigen Kindern in Haftenrichtungen. Die geeignete Unterbringung für diese selten eintretenden Rückführungen von unkooperativen Familien per Sonderflug wird durch das MIP im Einzelfall aufgrund der jeweiligen Situation festgelegt.

Der Regierungsrat beantragt Ziffer 1 anzunehmen und beantragt die gleichzeitige Abschreibung.

Zu Punkt 2

Administrativhaft dient primär zur Sicherung des Vollzugs einer Wegweisung. Die Vorbereitungs- haft dient überdies zur Sicherung der Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens (Art. 75 AIG). Die Ausschaffungshaft dient ausschliesslich zur Sicherung des Vollzugs einer Wegwei- sung, kann jedoch bereits nach einem erstinstanzlichen Asyl- und Wegweisungsentscheid ange- ordnet werden (Art. 76 AIG sowie Art. 76a AIG), also wenn noch kein rechtskräftiger Wegwei- sungsentscheid vorliegt. Die kurzfristige Festhaltung dient zur Eröffnung einer Verfügung im Zu- sammenhang mit dem Aufenthaltsstatus oder zur Feststellung der Identität oder Staatsangehö- rigkeit der festgehaltenen Person, soweit dazu ihre persönliche Mitwirkung erforderlich ist (Art. 73 AIG).

Auch wenn diese Massnahmen nur äusserst selten gegenüber Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren angewendet werden, die sich noch im hängigen Asylverfahren befinden, ist der Regie- rungsrat nicht bereit, per se darauf zu verzichten. Auch die GPK-N fordert in ihrem Bericht keinen kompletten Verzicht darauf. Gerade fremdgefährdenden Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jah- ren können Verfügungen gelegentlich nur eröffnet werden, wenn sie kurzfristig festgehalten wer- den. Dasselbe gilt, wenn es um die Feststellung der Identität oder der Staatsangehörigkeit geht. Die kurzfristige Festhaltung darf nur für die Dauer der erforderlichen Mitwirkung oder Befragung sowie des allenfalls erforderlichen Transports, höchstens aber drei Tage unter diesem Hafttitel erfolgen (Art. 73 Abs. 2 AIG).

Der Regierungsrat lehnt Punkt 2 der Motion ab.

³ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/7601.pdf>

Zu Punkt 3:

Mit dem Verzicht auf die Praxis der gemeinsamen Unterbringung von Eltern mit minderjährigen Kindern in einer Hafteinrichtung sowie dem Verzicht auf die physische Trennung und den gestaffelten Vollzug von Eltern und minderjährigen Kindern trägt der Regierungsrat dem Kindeswohl bei der Wegweisung Rechnung. Er berücksichtigt damit die Empfehlungen der NKVF sowie den Bericht der GPK-N und die Leitlinien des Bundesrates als auch die Empfehlungen der KKJPD. Der Regierungsrat beantragt die Annahme und gleichzeitige Abschreibung von Punkt 3 der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 082-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.100

Eingereicht am: 12.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Gullotti (Tramelan, SP) (Sprecher/in)
von Wattenwyl (Tramelan, Grüne)
Roulet Romy (Malleray, SP)

Weitere Unterschriften: 2

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 466/2019 vom 08. Mai 2019 08.05.2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Wegweisung der Familie Ahmed aufschieben

Der Regierungsrat wird aufgefordert, bei den zuständigen Behörden des Bundes zu intervenieren, um die Situation der Familie Ahmed in der Schweiz, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, zu klären und ihre Wegweisung aufzuschieben, solange nicht alle Abklärungen vorgenommen sind.

Begründung:

Rebaz Ahmed stammt aus Irakisch-Kurdistan und ist in seinem Land politisch aktiv. Als Mitglied der Gorran-Partei musste er 2016 mit seiner Familie flüchten. Heute lebt er im bernjurassischen Péry-Reuchenette. Die Kinder gehen zur Schule, und die Familie ist gut integriert.

2011 wurden die Familie und insbesondere der Vater Opfer von Gewalt und Bedrohungen. Es handelte sich dabei um familiäre und wahrscheinlich Stammeskonflikte, wie sie in der kurdischen Gemeinschaft häufig vorkommen. Grund dieser Spannungen dürfte sicherlich auch die instabile politische Situation in Kurdistan sein.

Nachdem Rebaz Ahmed erneut von Anhängern aus dem anderen politischen Lager überfallen worden war, reichte die Familie Ahmed 2016 beim Staatssekretariat für Migration (SEM) ein Asylgesuch ein. Im November 2018 wurde das Asylgesuch abgelehnt, wogegen die Familie Beschwerde erhob. Das Bundesgericht hat im Februar 2019 geurteilt und das Asylgesuch der Fami-

lie abgelehnt. Die Familie soll am 15. März aus der Schweiz ausgewiesen und in den Irak zurückgeschickt werden.

Die Familie hat einen traumatisierenden und harten Weg hinter sich. Die politischen Gründe ihrer Flucht aus der Heimat sind reell. Die Eltern haben somit ausser der Schweiz keinen sicheren Ort, wohin sie gehen können, um ihre Kinder grosszuziehen und in die Schule zu schicken. Im Irak droht ihnen wegen der politischen Gesinnung des Vaters Lebensgefahr.

Herr Ahmed war in seinem Heimatland sehr engagiert. Seine Oppositionspartei Gorran (Bewegung für Wandel) ist eine demokratisch ausgerichtete Partei, die Korruption und Gewalt bekämpfen will. Bei den letzten Parlamentswahlen von 2018 hat sie an politischem Gewicht verloren.

Ein amerikanischer Regierungsbericht¹ zeigt ganz klar alle gravierenden Menschenrechtsverletzungen in Irakisch-Kurdistan auf. Er führt auch die komplexe politische Situation in dieser Region der Welt sowie die grosse Gefahr für Antikorruptions- und Demokratieaktivisten (wie Rebaz Ahmed) vor Augen.

Leider ging es 2016 bei den anfänglichen Gesprächen im SEM nicht um die politische Dimension. Anscheinend hat die Familie damals weder ihre Zugehörigkeit zur Gorran-Partei noch die wiederholten Übergriffe erwähnt. Es ist jedoch erwiesen, dass Rebaz Ahmed in dieser Bewegung sehr aktiv ist. Fakt ist auch, dass Gorran-Anhängern regelmässig mit dem Tod gedroht wird, wie namhafte Presseagenturen in Berichten und Reportagen belegt haben.

Ausserdem wurde die kurdische Region durch einen Bundesgerichtsentscheid zurückgestuft. Das Bundesgericht ist somit der Auffassung, dass die kurdische Regierung in der Lage ist, die Familie Ahmed zu schützen. Herr Ahmed war im Rahmen seiner Beschwerde gebeten worden, zusätzliche Beweismittel für den Überfall von 2016 vorzulegen. Das Bundesgericht hat am 4. Februar 2019 entschieden. Herr Ahmed erhielt seine zusätzlichen Beweismittel aus dem Irak erst am 7. Februar.

Die Familie steht unter grossem psychischen Druck und wurde durch einen Psychiater betreut.

Die laufenden Nachforschungen der Verteidiger der Familie scheinen nun zu belegen, dass die Übersetzungsdienste des SEM bei diesem Dossier nicht die nötige Unparteilichkeit haben walten lassen. Anscheinend wurden die Aussagen, die die Familie in den verschiedenen Gesprächen gemacht hat, nicht wortgetreu wiedergegeben, namentlich was das politische Engagement von Herrn Ahmed betrifft.

Begründung der Dringlichkeit: Bevorstehendes Wegweisungsdatum und nötige Abklärungen des SEM bezüglich der Gesprächsübersetzung.

¹ <https://www.state.gov/documents/organization/277487.pdf>

Antwort des Regierungsrates

Für die Durchführung der Asylverfahren ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) zuständig. Es hat das Asylgesuch der Familie Ahmed im November 2018 abgelehnt und die Familie Ahmed aus der Schweiz weggewiesen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Beschwerde der Familie Ahmed im Februar 2019 abgelehnt. Der Fall der Familie Ahmed zeigt exemplarisch, dass Asylsuchenden gegen einen Entscheid einer Verwaltungsbehörde der Rechtsweg an ein Gericht offensteht. Der Entscheid erfolgte somit in einem rechtsstaatlichen Verfahren.

Nach dem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts setzte das SEM der Familie Ahmed eine Frist, um die Schweiz selbständig und pflichtgemäss zu verlassen. Der Kanton Bern bzw. das Amt für Migration und Personenstand (MIP) hat die Pflicht zu überprüfen, ob die Familie Ahmed die Schweiz rechtzeitig verlassen hat. Dazu hat es die Familie Ahmed in einem Ausreisegespräch darauf hingewiesen, dass sie die Dienste der Rückkehrberatungsstelle in Anspruch nehmen kann. Weiter hat das MIP die Familie Ahmed darüber informiert, wie es vorgehen wird, falls sie ihrer Pflicht zur Ausreise nicht nachkommen würde.

Bei der Gewährung der Nothilfe stellte das MIP der Familie Ahmed weiterhin eine Wohnung in Péry-Reuchenette zur Verfügung. Die Nothilfeleistungen umfassen grundsätzlich eine Unterbringung in einer Kollektivunterkunft. Der Familie Ahmed sollte so entgegengekommen werden, damit ihre schulpflichtigen Kinder bis zur pflichtgemässen Ausreise am bisherigen Ort die Schule besuchen können.

Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben muss das MIP darauf vertrauen können, dass die Bundesbehörden ihren Entscheid in einem rechtsstaatlichen Verfahren gefällt haben. Es ist nicht Aufgabe der kantonalen Behörde, den Entscheid der Bundesbehörden zu hinterfragen. Der Familie Ahmed standen die ordentlichen Rechtsmittel offen, allenfalls nun auch noch ausserordentliche Rechtsmittel.

Der Regierungsrat ist deshalb nicht bereit, im Sinne des Motionärs bei den Bundesbehörden gegen den Wegweisungsentscheid zu intervenieren und lehnt die Motion ab.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 270-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.730

Eingereicht am: 27.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Sancar (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Teuscher-Abts (Roggwil BE, FDP)
Stähli (Gasel, BDP)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, EVP)
Grimm (Burgdorf, glp)
Fisli (Meikirch, SP)

Weitere Unterschriften: 43

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 468/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Abgewiesene Asylbewerberinnen und -bewerber ohne Möglichkeiten einer Rückführung arbeiten lassen

Der Regierungsrat wird beauftragt, mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) Kontakt aufzunehmen, um dem Kanton Bern gemäss Artikel 43 Absatz 3 des Asylgesetzes (AsylG) zu ermöglichen, die Arbeitsbewilligungen von abgewiesenen Asylsuchenden ohne Möglichkeit einer Zwangsrückführung auf Wunsch des Arbeitgebers zu verlängern. Auf Ersuchen des Arbeitgebers an den Kanton könnten die betroffenen Personen somit bis zum Zeitpunkt ihrer tatsächlichen Ausreise erwerbstätig bleiben.

Begründung:

Wenn eine asylsuchende Person heute ein Verfahren in der Schweiz einleitet, erhält sie eine Bewilligung N (laufendes Asylgesuch), die es gemäss den Bedingungen der zuständigen kantonalen Behörden erlaubt, eine Ausbildung oder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Wurde ein Asylantrag durch einen rechtskräftigen Entscheid abgelehnt, erlischt die Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit mit Ablauf der Frist, die dem Antragsteller für die Ausreise aus dem Land (Ausreisezeitraum) gesetzt wurde.

Bis zum Zeitpunkt der tatsächlichen Ausreise kann jedoch sehr viel Zeit verstreichen, insbesondere wenn kein Rückübernahmeabkommen mit dem Herkunftsland besteht, was eine Zwangsrückführung verunmöglicht.

Einige betroffene Personen finden sich in der Not- oder Sozialhilfe wieder, ohne Möglichkeit zu arbeiten, obwohl sie vor dem Entscheid einer bezahlten Arbeit nachgegangen sind, Steuern bezahlt und zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz beigetragen haben.

Artikel 43 Absatz 3 des Asylgesetzes sieht vor, dass «das EJPD in Absprache mit dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung die Kantone ermächtigen [kann], für bestimmte Kategorien von Personen Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit über den Ablauf der Ausreisefrist hinaus zu verlängern, sofern besondere Umstände dies rechtfertigen. Dies gilt sinngemäss auch für Asylverfahren nach Artikel 111c».

Wir gehen davon aus, dass der Kanton Bern diese Möglichkeit noch nie oder zu wenig genutzt hat.

Eine Zwangsrückführung in ein Land, mit dem die Schweiz kein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen hat, ist unmöglich. Diese Situation fällt unter die Kategorie besondere Umstände, denn de facto bleiben abgewiesene Asylsuchende aus Ländern, in die eine Zwangsrückführung nicht möglich ist, in der Schweiz. Diese Personen sollen hier weiterarbeiten oder eine bereits begonnene Ausbildung abschliessen dürfen. Auf diese Weise tragen sie zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz bei, Sozialhilfeabhängigkeit wird verhindert, und es kann dem Eindruck vorgebeugt werden, abgewiesene Asylsuchende würden nur auf der Strasse herumlungern.

Arbeitgeber, die dies wünschen, sollen ein bestehendes Arbeitsverhältnis weiterführen können. Dies erspart ihnen erhebliche finanzielle Verluste. Es muss möglich sein, dass Asylsuchende bis zur tatsächlichen Ausreise beschäftigt bleiben. Wenn Bemühungen zur Fortführung eines Arbeitsverhältnisses blockiert werden, sendet dies ein schlechtes Signal in Richtung Arbeitgeber aus. Letztlich kann eine solche Lösung bei der Rückreise sogar «Hilfe vor Ort» bedeuten.

Antwort des Regierungsrates

Am 1. Februar 2014 ist die aktuelle Fassung von Artikel 43 Absatz 3 AsylG in Kraft getreten. Dieser lautet: „Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann in Absprache mit dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung die Kantone ermächtigen, für bestimmte Kategorien von Personen Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit über den Ablauf der Ausreisefrist hinaus zu verlängern, sofern besondere Umstände dies rechtfertigen.“

Es trifft zu, dass der Kanton Bern die Bundesbehörden noch nie um eine solche Ermächtigung ersucht hat.

Entscheidend ist hier die Frage, wann „besondere Umstände“ eine solche Ermächtigung rechtfertigen. Eine ausführende Verordnungsbestimmung des Bundesrates gibt es dazu nicht. Die Materialien des Bundes beantworten diese Frage nicht (vgl. BBI 2008-1197, S. 4455, insbesondere S. 4497), da die Bestimmung erst im Verlaufe der parlamentarischen Beratung eingebracht wurde. Die Weisungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) führen ebenfalls nicht aus, was unter

besonderen Umständen im Sinne von Artikel 43 Absatz 3 AsylG zu verstehen ist. Eine Lehrmeinung führt zum Begriff der besonderen Umstände Folgendes aus: „Solche Umstände sind insbesondere Vollzugsschwierigkeiten über eine längere Zeit, die nicht zu einer vorläufigen Aufnahme führen“ (vgl. Marc Spescha, Kommentar Migrationsrecht, 4. Auflage 2015).

Entgegen der Behauptung des Motionärs sind Zwangsrückführungen in Herkunftsstaaten auch dann möglich, wenn kein Rückübernahmeabkommen besteht. Ein Rückübernahmeabkommen ist weder eine zwingende Voraussetzung noch Garant für eine Zwangsrückführung. So gibt es Zwangsrückführungen in Staaten, obwohl die Schweiz mit diesen kein Rückübernahmeabkommen hat. Demgegenüber gibt es Staaten, die sich trotz gültigem Rückübernahmeabkommen weigern, eigene Staatsangehörige im Rahmen einer Zwangsrückführung zurückzunehmen. Die fehlende Möglichkeit einer Zwangsrückführung bedeutet jedoch keineswegs, dass den jeweiligen Staatsangehörigen die pflichtgemässe, selbständige Ausreise unmöglich ist. So stellen einige Staaten, die keine Zwangsrückführungen zulassen, Rückreisedokumente aus und lassen ihre Staatsangehörigen auch einreisen. Die Vollzugsschwierigkeit hängt deshalb primär davon ab, ob die ausreisepflichtige Person gewillt ist, die Schweiz pflichtgemäss zu verlassen. Aus diesen Gründen sind die fehlende Möglichkeit einer Zwangsrückführung und das Fehlen eines Rückübernahmeabkommens keine Vollzugsschwierigkeiten, die die ausreisepflichtige Person nicht mit eigenem Verhalten beseitigen könnte und müsste. Sie sind mithin kein genügender Hinweis für besondere Umstände im Sinne von Artikel 43 Absatz 3 AsylG. Die Ausstellung von Rückreisedokumenten verzögert sich in den allermeisten Fällen nicht wegen des Verhaltens der diplomatischen Vertretungen der Herkunftsstaaten in der Schweiz, sondern vielmehr wegen des Verhaltens der ausreisepflichtigen Personen, welche die Schweizer Behörden sowie jene ihres Herkunftsstaates über ihre wahre Identität oder Herkunft zu täuschen versuchen. Es wäre widersprüchlich, wenn sich der Regierungsrat für jene ausreisepflichtigen Personen einsetzen würde, die durch ihr Verhalten und durch Verletzung ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflicht bei der Offenlegung der Identität dazu beitragen, dass sie nicht pflichtgemäss und selbständig ausreisen. Zumal eine Erwerbstätigkeit und damit einhergehend eine finanzielle Unabhängigkeit den Anreiz erhöht, nicht pflichtgemäss auszureisen.

Der Regierungsrat ist deshalb nicht bereit, bei den Bundesbehörden eine entsprechende Ermächtigung zu beantragen. Er lehnt die Motion ab.

Demgegenüber prüft das Amt für Migration und Personenstand (MIP) in geeigneten Fällen, auf ein entsprechendes Gesuch hin, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung als schwerwiegender persönlicher Härtefall erfüllt sind. Nach Art. 30a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) kann eine solche Aufenthaltsbewilligung „zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung an Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt für die Dauer der Grundbildung erteilt werden“. Zu den Voraussetzungen zählen unter anderem der Besuch der obligatorischen Grundschule in der Schweiz während fünf Jahren, wobei die Teilnahme an Brückenangeboten an diese Dauer angerechnet wird.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 036-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.54

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA) (Sprecher/in)
Bauer (Wabern, SP)
Roulet Romy (Malleray, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 499/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Ablehnung
Ziffer 2 und 3: Ablehnung
Ziffer 4: Annahme und Abschreibung
Ziffer 5: Ablehnung
Ziffer 6: Annahme



Kohärente Versorgungsstruktur für abgewiesene Asylsuchende

Der Regierungsrat wird beauftragt, für abgewiesene Asylsuchende, die Nothilfe beziehen, eine Versorgungsstruktur zu erarbeiten, die folgenden Elementen Rechnung trägt:

1. Familien mit Kindern erhalten dieselben Leistungen wie Asylsuchende, die nicht abgewiesen wurden.
2. Kinder im schulpflichtigen Alter müssen unabhängig von ihrem Status das Recht haben, eine öffentliche Schule zu besuchen.
3. Für Kinder im Einschulungsalter wird ein fixer Zuschlag bezahlt, der ihre Bedürfnisse abdecken soll (Schulmaterial, Schulreisen).
4. Kontakte, Beziehungen und Unterstützung der zivilen Gesellschaft mit und von abgewiesenen Asylsuchenden müssen wie bei Asylsuchenden aufrechterhalten bleiben können.
5. Abgewiesene Asylsuchende mit Anspruch auf Nothilfe müssen im sozialen und physischen Umfeld bleiben können, in dem sie vor ihrem Wegweisungsentscheid waren bzw. ohne finanzielle Zwänge Zugang dazu haben.

6. Sie müssen regelmässig Zugang zum Internet haben, um mit ihren Angehörigen in Kontakt sein zu können.

Begründung:

Nach der Revision des eidgenössischen Asylgesetzes und der Übernahme durch die Polizei- und Militärdirektion (POM) von abgewiesenen Asylsuchenden und Personen mit Anspruch auf Nothilfe wurde eine Reorganisation der Aufnahmestrukturen nötig. Das ehemalige Jugendheim Prêles wurde als Rückkehrzentrum des Kantons Bern vorgesehen, was in der Bevölkerung und bei Fachleuten zu heftigen Reaktionen geführt hat. Obwohl die beschleunigten Verfahren ein positiver Aspekt der neuen Bundesgesetzgebung sind, verzögert sich die tatsächliche Rückkehr oft um mehrere Monate oder gar Jahre. Die Nutzung des ehemaligen Jugendheims Prêles als kantonales Rückkehrzentrum scheint angesichts seiner Entfernung zu den urbanen Zonen und der begrenzten Anbindung an den ÖV keine kohärente Lösung zu sein. Die Asylsuchenden werden so von der zivilen Gesellschaft getrennt. Dieses Gefühl der Distanz ist für Menschen, die aufgrund ihrer Situation und ihrer Biografie bereits geschwächt sind, schädlich. Sollte der Regierungsrat nicht auf seinen Entscheid in Bezug auf das Jugendheim Prêles zurückkommen, ist es dennoch wichtig, gewisse Garantien abzugeben. Es ist absolut wichtig, Menschen in solchen Situationen Bedingungen zu bieten, die ein würdiges Leben gewährleisten und die Menschenrechte einhalten.

Die Kantone und Gemeinden haben die Möglichkeit, die Einschulung der Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden so zu organisieren, dass sie ihre Ausbildung in Regelklassen fortsetzen können. Die Stadt Zürich hat vor kurzem einen Beschluss in diesem Sinne gefasst.¹

Gemäss Übereinkommen über die Rechte des Kindes und gemäss Bundesverfassung ist es die Pflicht des Staates, auch begleiteten Kindern besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Ihre Bedürfnisse müssen unabhängig von ihrem Status auf angemessene Weise respektiert werden.² Kinder im schulpflichtigen Alter haben ein Recht auf genügenden und kostenlosen Schulunterricht. Dieses Recht gilt auch für Kinder, die von einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid betroffen sind.³

Wir verlangen, dass die oben erwähnten Forderungen im Rahmen der Betreuung abgewiesener Asylsuchender, die Nothilfe beziehen, berücksichtigt werden. Diese Forderungen erlauben es, das Recht und die Würde dieser Menschen zu respektieren, die sich in dieser schwierigen Situation befinden.

Begründung der Dringlichkeit: Das Inkrafttreten des neuen Wegweisungsverfahrens und die Betriebsaufnahme des Rückkehrzentrums in Prêles sind für dieses Frühjahr vorgesehen.

¹ Tagesanzeiger vom 05.12.2018: Zürich holt Kinder aus Asylzentrum. <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/zuerich-holt-kinder-aus-asylzentrum/story/29999068>

² Antrag des Bundesrates vom 25. August 2004 zur Teilrevision des Asylgesetzes: Nothilfe statt Sozialhilfe für Personen mit Nichteintretensentscheid (NEE).

³ Art. 19 und 28 BV, Art. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

Antwort des Regierungsrats

Am 13. März 2019 hat der Grosse Rat Ziffer 1 der Motion Sancar (265-2018) überwiesen. Es wird somit kein Rückkehrzentrum in Prêles geben. Der Kanton benötigt dennoch Strukturen, um abgewiesene, ausreisepflichtige Asylsuchende, welche auf Nothilfe angewiesen sind, unterzubringen.

Nothilfe ist das verfassungsmässig garantierte Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 Bundesverfassung). Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe, Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dieser Anspruch steht jeder Person, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in der Schweiz, zu. Die Nothilfe ist als Überbrückungshilfe gedacht.

Der Bund richtet den Kantonen pro Person mit rechtskräftigem, negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid eine einmalige Pauschale für die Nothilfe aus. Seit dem 1. März 2019 ist diese Pauschale nach den neuen Asylverfahrenstypen abgestuft. Der Kanton erhält für eine Person

- nach einem Dublin-Verfahren: CHF 400.-
- nach einem beschleunigten Verfahren: CHF 2'013.-
- nach einem erweiterten Verfahren oder nach Aufhebung der vorläufigen Aufnahme: CHF 6'006.-.

Bei durchschnittlichen Nothilfekosten von rund CHF 50.- pro Tag decken diese Pauschalen die Nothilfeleistungen für eine Person nach einem Dublin-Verfahren für 8 Tage, nach einem beschleunigten Verfahren für 40 Tage und nach einem erweiterten Verfahren für 120 Tage.

Zu Punkt 1

Der Bund hat es den Kantonen überlassen, die Voraussetzungen für den Zugang und den Inhalt der Nothilfeleistungen festzulegen. Einzig in Artikel 82 Absatz 4 AsylG hat er festgehalten, dass die Nothilfe nach Möglichkeit in Form von *Sachleistungen* auszurichten sei und der Ansatz für die Unterstützung *unter dem Ansatz für die Sozialhilfe* liege.

Nach kantonalem Recht umfasst die Nothilfe gemäss Art. 14 Abs. 2 der Einführungsverordnung zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG)⁴

- die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft
- die Abgabe von Lebensmitteln und Hygieneartikel im Umfang der tiefsten Stufe, die jeweils für Asylsuchende gilt
- die Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung
- Secondhand-Kleidungsstücke und andere Sachmittel bei dringendem und nachgewiesenem Bedarf.

⁴ Die laufende Totalrevision des EG AuG und AsylG ändert nichts am Inhalt und Umfang der Nothilfeleistungen.

Bei unbegleiteten Minderjährigen oder bei anderen verletzlichen Personen werden die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse festgelegt (Art. 14 Abs. 3 EV AuG und AsylG). Besonders verletzliche Personen sind beispielsweise Personen mit einer stark einschränkenden Behinderung oder einer dauerhaften schweren Krankheit.

Es gibt keine rechtliche Grundlage, um Familien mit Kindern Asylsozialhilfe statt Nothilfe auszurichten. Der Regierungsrat sieht keine sachlichen Gründe, um Familien mit Kindern generell als „verletzliche Personen“ zu betrachten und diesen die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse auszurichten. Schon nach geltendem Recht trägt das Amt für Migration und Personenstand (MIP) den Interessen von abgewiesenen Familien mit volksschulpflichtigen Kindern Rechnung, indem es die Frist zur Ausreise bzw. die Frist zum Verlassen der Asylsozialhilfestrukturen in die Schulferien legt.

Der Regierungsrat lehnt Punkt 1 der Motion ab.

Zu Punkt 2 und 3

Alle Kinder im schulpflichtigen Alter haben unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Anspruch auf einen ausreichenden Grundschulunterricht. Diesem Anspruch kommt der Kanton Bern heute und auch zukünftig nach. Gleichzeitig strebt der Kanton eine grössere rechtliche Flexibilität an, um den Bedürfnissen von Schulbehörden und schulpflichtigen Kindern im Asylbereich besser nachkommen zu können.

Mit dem neuen Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) sowie der Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG) ist eine indirekte Änderung des Volksschulgesetzes vorgesehen, welche die Gewährleistung des Grundschulunterrichts in angepasster Form für Kinder mit vorübergehendem Aufenthalt in einem Bundesasylzentrum oder einem kantonalen Rückkehrzentrum ermöglicht. Für die Schulung in einer zusätzlichen Klasse – statt der Integration in eine Regelklasse der lokalen Volksschule – müssen wichtige Gründe vorliegen. Diese können darin bestehen, dass durch die kurze Aufenthaltsdauer der Kinder in den Zentren ein häufiger Wechsel entsteht. Das kann die Regelklassen in ihrer Beständigkeit belasten und sowohl für Lehrkräfte als auch für die Kinder sehr fordernd sein. Sollten sich ausnahmsweise schulpflichtige Kinder länger als ein Jahr in einem kantonalen Rückkehrzentrum aufhalten, ist dennoch eine Integration in die örtliche Volksschule zu prüfen.

Neu soll zudem die Möglichkeit bestehen, dass der Kanton die Klassen für Kinder in einem Bundesasylzentrum und den kantonalen Rückkehrzentren selber führen oder Dritte damit beauftragen kann. Das kann zum Beispiel der Fall sein, wenn es für die Gemeinde eine unverhältnismässige Belastung darstellt, die Beschulung dieser Kinder zu organisieren und zu führen.

Dem Recht auf genügenden und kostenlosen Schulunterricht trägt der Kanton vollumfänglich Rechnung. Hingegen kann nicht garantiert werden, dass jedes Kind, das von einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid betroffen ist, den Schulunterricht in einer Regelklasse besuchen kann. Der Regierungsrat lehnt daher Punkt 2 der Motion ab.

Art. 14 Abs. 2 Bst. d EV AuG und AsylG sieht vor, dass Nothilfeleistungen auch Sachmittel bei dringendem und nachgewiesenem Bedarf umfassen. Die Kosten für Schulmaterial und ähnliche Auslagen werden somit im Rahmen der Nothilfe übernommen. Es ist jedoch nicht vorgesehen, einen fixen Betrag zur Deckung dieser Kosten auszurichten. Somit lehnt der Regierungsrat Punkt 3 der Motion ab.

Zu Punkt 4

Keine rechtliche Grundlage zwingt abgewiesene Asylsuchende, sich permanent in ihrer Unterbringungsstruktur aufzuhalten. Sie können sich grundsätzlich frei bewegen. Auch sind üblicherweise Besuche in den allgemeinzugänglichen Bereichen von Kollektivunterkünften möglich. Dies ist in kantonalen Rückkehrzentren nicht anders vorgesehen. Darüber hinaus sind die Rahmenbedingungen vorhanden, welche gegenseitige Kontakte zwischen der zivilen Gesellschaft und abgewiesenen Asylsuchenden ermöglichen. Der Regierungsrat erachtet demnach Punkt 4 der Motion als erfüllt und beantragt Annahme mit gleichzeitiger Abschreibung.

Zu Punkt 5

Die Nothilfe hat zum Ziel, Personen vor einer menschenunwürdigen Existenz zu bewahren. Die durchschnittlichen Kosten dafür belaufen sich auf rund CHF 50.- pro Tag und sollen grundsätzlich über die Nothilfepauschale des Bundes finanziert werden. Darüber hinaus gehende Leistungen sind, wie oben unter Punkt 1 ausgeführt, nur in besonderen Fällen vorgesehen und können in der Regel nicht mit der Nothilfepauschale gedeckt werden. Der Kanton ist bei der Ausrichtung der Nothilfe somit auf kostengünstige Lösungen angewiesen. Dieser Grundsatz soll neu auch auf Gesetzesstufe festgehalten werden (Art. 17 E-EG AIG und AsylG).

Neben der finanziellen Komponente rechtfertigt es sich auch aufgrund der verschiedenen rechtlichen Ansprüche hinsichtlich Betreuung und Förderung, abgewiesene, ausreisepflichtige Asylsuchende getrennt von anderen Personen des Asylbereichs in separaten Nothilfestrukturen unterzubringen.

Mit der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs werden Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge voraussichtlich so lange in den Kollektivunterkünften verbleiben, bis sie gewisse integrationsbezogene Ziele erreicht haben. Erst anschliessend erfolgt eine Unterbringung in einer individuellen Wohnung. Bei einem Verzicht auf Rückreisezentren, würden abgewiesene Asylsuchende gemeinsam mit Personen zusammenleben, bei welchen sich die gesamte Tagesstruktur und Förderung auf die Integration ausrichtet. Bei abgewiesenen Asylsuchenden muss der Fokus hingegen auf die Rückkehrfähigkeit und den Wegweisungsvollzug liegen. Ein Zusammenleben unter diesen Voraussetzungen ist für beide Gruppen nicht sinnvoll.

Im Gegensatz zur Sozialhilfe beschränkt sich die Nothilfe auf die übergangsweise Sicherung des Existenzminimums. Nothilfe beinhaltet somit nicht die aktive Förderung von sozialen Kontakten oder des Zugangs zum bisherigen physischen Umfeld. Der Regierungsrat lehnt deshalb Punkt 5 der Motion ab.

Zu Punkt 6

Bei den nun zu prüfenden Alternativen zum Rückkehrzentrum in Prêles ist ein Internetzugang vorgesehen. Der Regierungsrat beantragt, Punkt 6 der Motion anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat



Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemein- de Clavaleyres zum Kanton Freiburg

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage.....	1
2.1 Zusammenschlussprojekt.....	1
2.2 Ausarbeitung des Konkordats	1
2.3 Die Grundzüge des Konkordats.....	2
2.4 Die nächsten Schritte	2
3. Inhalt des Gebietsänderungskonkordats / Kommentar zu den einzelnen Artikeln	2
3.1 Artikel 1	2
3.2 Artikel 2	2
3.3 Artikel 3.....	2
3.4 Artikel 4.....	3
3.5 Artikel 5	3
3.6 Artikel 6	3
3.7 Artikel 7	3
3.8 Artikel 8	4
3.9 Artikel 9	4
3.10 Artikel 10	4
3.11 Artikel 11	4
3.12 Artikel 12	4
3.13 Artikel 13.....	4
3.14 Artikel 14	5
3.15 Artikel 15	5
3.16 Artikel 16	5
3.17 Artikel 17	5
3.18 Artikel 18	6
3.19 Artikel 19	6
3.20 Artikel 20	6
3.21 Artikel 21	6
3.22 Artikel 22	6
3.23 Artikel 23	7
4. Grossratsbeschluss betreffend Beitritt zum Gebietsänderungskonkordat	7
5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (und anderen wichtigen Planungen) ..	7
6. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	7
7. Auswirkungen auf die Gemeinden	8
8. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	8
9. Ergebnis des Konsultationsverfahrens.....	8
10. Antrag.....	8

Vortrag**betreffend das Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg**

1. Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Gebietsänderungskonkordat vereinbaren die beiden Kantone Bern und Freiburg die Grundzüge des Wechsels der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg. Die Aufnahme der Einwohnergemeinde Clavaleyres in den Kanton Freiburg stellt die Basis für den Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten dar.

2. Ausgangslage*2.1 Zusammenschlussprojekt*

Seit dem Jahr 2012 steht die Eingliederung der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres in die freiburgische Gemeinde Murten im Raum. Nach einem positiven Grundsatzbeschluss des Generalrats der Gemeinde Murten und ersten Gesprächen der für Gemeindezusammenschlüsse zuständigen kantonalen Stellen schlossen die Regierungen der Kantone Bern und Freiburg am 14. März 2016 eine Absichtserklärung ab. Darin verpflichten sich die Regierungen der beiden Kantone, die zu einem interkantonalen Gemeindezusammenschluss und dem damit verbundenen Gebietswechsel notwendigen kantonalen Verfahrensschritte einzuleiten bzw. Rechtsgrundlagen zu schaffen sowie zu gegebener Zeit die notwendige Genehmigung auf Bundesebene zu beantragen.

Die Terminplanung der beiden Regierungen sieht für die Einleitung und Genehmigung des Kantonswechsels der Gemeinde Clavaleyres und deren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten folgende Verfahrensschritte vor:

- In einer ersten Phase sind die gesetzlichen Grundlagen zur Durchführung der kommunalen Abstimmungen zur Gemeindefusion in Clavaleyres und Murten sicherzustellen und letztere durchzuführen.
- In einem nächsten Schritt arbeiten die Kantone Bern und Freiburg eine interkantonale Vereinbarung in Form eines Gebietsänderungsvertrags aus, welche in beiden Kantonen von den zuständigen Organen zu genehmigen ist.
- Schliesslich ist die Gebietsveränderung der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen.

Mit seinem Gesetz vom 7. Juni 2017 betreffend den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der freiburgischen Gemeinde Murten (Clavaleyres-Gesetz, ClaG-BE, BSG 105.41) hat sich der Kanton Bern die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen gegeben. Der Kanton Freiburg tat dasselbe mit seinem Gesetz vom 23. März 2018 über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG-FR, SGF 112.7).

Neben der Regelung von Fragen des Gemeindezusammenschlusses äussern sich die entsprechenden Erlasse auch zur in einem nächsten Schritt folgenden vertraglichen Gebietsänderung der beiden Kantone und sehen dabei eine duale Lösung vor: Während ein sog. Gebietsänderungskonkordat die Veränderung des Kantonsgebiets anordnet und dessen grundlegende Aspekte regelt, sollen die untergeordneten Modalitäten des Kantonswechsels in einer sog. interkantonalen Vollzugsvereinbarung festgesetzt werden.

2.2 Ausarbeitung des Konkordats

Das Konkordat wurde unter der Schirmherrschaft einer interkantonalen Arbeitsgruppe ausgearbeitet, der Vertreter des bernischen Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR), der Berner Staatskanzlei, des Generalsekretariats der freiburgischen Direktion der Institutionen

und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), des freiburgischen Amts für Gemeinden (GemA) und des freiburgischen Amts für Gesetzgebung (GeGA) angehörten. Zudem erhielt das Institut für Föderalismus den Auftrag, die gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen und diese Arbeiten zu begleiten. Die verschiedenen Direktionen der beiden betroffenen Kantone wurden eingeladen, ihre Vorschläge zu formulieren, bevor dieser Vorentwurf konsolidiert wurde. Zudem fanden zu verschiedenen Punkten des Konkordats vertiefte bilaterale Kontakte mit den zuständigen Direktionen statt.

2.3 Die Grundzüge des Konkordats

Wie namentlich vom Institut für Föderalismus sowie im ClaG-BE und im ClaZG-FR empfohlen, beschränkt sich das interkantonale Konkordat darauf, die Grundsätze einer Gebietsänderung festzulegen. So werden zahlreiche Punkte basierend auf einer Kompetenzdelegation an die bernische und freiburgische Regierung auf dem Vereinbarungsweg geregelt werden können (Art. 3 des Konkordats). Dieses Vorgehen ermöglicht es der bernischen und der freiburgischen Regierung, noch hängige Fragen zu klären. Aufgrund der Einzigartigkeit des Projekts muss man in der Tat davon ausgehen, dass sich im Laufe der Umsetzung des Zusammenschlusses von Murten und Clavaleyres nach und nach neue Fragen stellen werden.

Nebst den Fragen zum Gebiet (Art. 4) und zur Bevölkerung von Clavaleyres (Art. 5) legt das Konkordat die Grundsätze in den Bereichen Organisation (Art. 6 und 7), Recht (Art. 8 bis 13) und Finanzen (Art. 14 bis 17) fest. Die Schlussbestimmungen regeln namentlich das Verfahren für die Beilegung allfälliger Streitigkeiten sowie Verfahrensfragen (Genehmigung und Inkrafttreten) und was mit den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits bestehenden interkantonalen Vereinbarungen geschehen soll.

2.4 Die nächsten Schritte

Nach der Verabschiedung des Konkordats durch die Exekutiven der Kantone Bern und Freiburg wird das Konkordat in Form eines Gesetzesentwurfs bzw. im Fall des Kantons Bern in Form eines Grossratsbeschlusses den Parlamenten zur Genehmigung unterbreitet. Nach der Genehmigung durch den Grossen Rat können gemäss Art. 20 ClaZG und Art. 10 ClaG die Stimmberechtigten beider Kantone darüber abstimmen. Wird jeder dieser Schritte erfolgreich abgeschlossen, so wird das Konkordat schliesslich den eidgenössischen Räten unterbreitet.

3. Inhalt des Gebietsänderungskonkordats / Kommentar zu den einzelnen Artikeln

3.1 Artikel 1

In Artikel 1 werden der Gegenstand des Konkordats sowie das von der Gebietsänderung betroffene Gebiet präzisiert. Es handelt sich um das aktuelle Gebiet der Einwohnergemeinde Clavaleyres, dargestellt in einem Kartenausschnitt, welcher auf einer Karte von swisstopo im Massstab 1:25'000 basiert.

3.2 Artikel 2

In Artikel 2 werden die wichtigsten Begriffe des Konkordats definiert.

3.3 Artikel 3

Artikel 3 ermächtigt die bernische und die freiburgische Regierung, interkantonale Vereinbarungen abzuschliessen, um den Wechsel des Gebiets und der Bevölkerung der Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg im Detail zu regeln. Somit werden Artikel 11 ClaG und Artikel 21 ClaZG umgesetzt. Absatz 1 enthält eine exemplarische Aufzählung von Bereichen, die von solchen Vereinbarungen potenziell betroffen sind. Absatz 2 besagt, dass die Kantonsverwaltungen gehalten sind, für die Ausarbeitung der erforderlichen Vereinbarungen

zusammenzuarbeiten und die betroffenen Personen und Gemeindeorgane beizuziehen.

3.4 Artikel 4

Zu Artikel 4 sind keine weiteren Erläuterungen nötig. In Anwendung von Artikel 53 Absatz 3 der Bundesverfassung (SR 101) bedarf das Konkordat der Zustimmung der freiburgischen und bernischen Stimmberechtigten sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

3.5 Artikel 5

Artikel 5 sieht vor, dass die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Clavaleyres Einwohnerinnen und Einwohner der neuen Gemeinde Murten werden, und dass die Bürgerinnen und Bürger von Clavaleyres Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Murten werden. Nach Artikel 48 der Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1) haben mündige Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens fünf Jahren in Clavaleyres ihren Wohnsitz haben oder davor in einer freiburgischen Gemeinde während mindestens fünf Jahren ihren Wohnsitz hatten, das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten.

Absatz 3 regelt die Frage der Burgergemeinde Clavaleyres und ihrer Bürgerinnen und Bürger. Mit Inkrafttreten des Konkordats und der Fusionsvereinbarung zwischen Murten und Clavaleyres werden die Bürgerinnen und Bürger von Clavaleyres Ortsbürgerinnen und Ortsbürger der neuen Gemeinde Murten (wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Ortsbürgergemeinde von Murten in deutscher Sprache unter der Bezeichnung "Burgergemeinde Murten" auftritt). Das freiburgische Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1, Art. 104 ff.) und das freiburgische Gesetz vom 14. Dezember 2017 über das freiburgische Bürgerrecht (BRG; SGF 114.1.1) werden anwendbar sein.

3.6 Artikel 6

Zu Artikel 6 sind keine weiteren Erläuterungen nötig.

3.7 Artikel 7

Artikel 7 regelt den Status der vom Kanton Freiburg anerkannten Kirchen, also der evangelisch-reformierten und der römisch-katholischen Kirche. Ab dem Zeitpunkt der Fusion werden die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat durch freiburgisches Recht geregelt sein. Wenn nötig werden die betroffenen Kirchen die nötigen Schritte veranlassen, um ihre Strukturen an das freiburgische Recht anzupassen. Es sei darauf hingewiesen, dass Clavaleyres bereits in die reformierte Kirchgemeinde Murten integriert ist (Art. 6 Abs. 2 der Kirchenverfassung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Freiburg vom 26. Mai 1997; SGF 192.11).

Der Kantonswechsel von Clavaleyres führt in Bezug auf die evangelisch-reformierte Konfession dazu, dass die bisherige Kirchgemeinde Münchenwiler-Clavaleyres künftig nur noch aus der bernischen Exklave Münchenwiler besteht. Diese Kirchgemeinde («Bernisch Murten») bildet schon heute Teil der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde Murten. Rechtsgrundlage hierfür ist die interkantonale Übereinkunft über die gemischten Kirchgemeinden Ferenbalm, Kerzers und Murten aus dem Jahre 1889 (BSG 411.231.91; SGF 192.6). Als unmittelbar rechtssetzendes Konkordat bietet sie die notwendige öffentlich-rechtliche Basis für den Bestand kantonsübergreifender Kirchgemeinden und ist in ihrem Bestand nicht grundsätzlich betroffen. Die Übereinkunft wird aber zu gegebener Zeit auf ihre Aktualität hin zu überprüfen sein (vgl. dazu auch Bemerkungen zu Art. 22 unten).

Der Fall der Gläubigen der christkatholischen Kirche, die vom Kanton Bern anerkannt wird, jedoch nicht vom Kanton Freiburg, wurde geprüft. Gegenwärtig werden deutschsprachige Christkatholiken aus dem Kanton Freiburg bereits von der Berner Kirchgemeinde seelsorglich betreut. Die Gebietsänderung ändert somit nichts an ihrem Status.

3.8 Artikel 8

Artikel 8 regelt, dass das freiburgische Recht für die gesamte Bevölkerung und das Gebiet der gegenwärtigen Gemeinde Clavaleyres gilt, sobald das Konkordat und somit der Kantonswechsel in Kraft tritt. Absatz 2 sieht jedoch die Möglichkeit vor, vom freiburgischen Recht abzuweichen, namentlich in der Umsetzungsphase der Gebietsänderung und des Gemeindezusammenschlusses. Solche Ausnahmen sind jedoch nur möglich aufgrund dieses Konkordats oder entsprechender Bestimmungen einer interkantonalen Vereinbarung nach Artikel 3.

3.9 Artikel 9

In Artikel 9 geht es um zum Zeitpunkt der Gebietsänderung hängige Verfahren. Es wird der Grundsatz festgelegt, dass Verfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss von den bernischen Behörden bearbeitet werden. Eine allfällige Beschwerde wird somit ebenfalls von den bernischen Behörden bearbeitet, bis hin zur Ausschöpfung der Rechtsmittel.

3.10 Artikel 10

Artikel 10 behandelt langfristige Rechtsverhältnisse wie Konzessionen, Bewilligungen, Patente usw. In diesem Fall werden diese Rechtsverhältnisse für die nach bernischem Recht vorgesehene Dauer aufrechterhalten und gelten als nach freiburgischem Recht anerkannt. Müssen sie erneuert oder geändert werden, so findet das freiburgische Recht vollumfänglich Anwendung. Die interkantonalen Vereinbarungen können besondere Bestimmungen vorsehen. Die Rechtsverhältnisse, die auf Gemeindereglementen basieren, werden im Rahmen der Harmonisierung der Gemeindereglemente überprüft, gemäss der Fusionsvereinbarung zwischen der Einwohnergemeinde Clavaleyres und der Gemeinde Murten und der freiburgischen Gesetzgebung über die Gemeindezusammenschlüsse.

3.11 Artikel 11

In Artikel 11 wird präzisiert, dass die Wohnsitzdauer in der gegenwärtigen Gemeinde Clavaleyres im Bereich des Bürgerrechts (Einbürgerung ...) und der politischen Rechte angerechnet wird. Wie bereits erwähnt (siehe Kommentar zu Art. 5) sind mündige Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens fünf Jahren in der Gemeinde Clavaleyres ihren Wohnsitz haben, in der neuen Gemeinde Murten auf Gemeindeebene stimm- und wahlberechtigt. Ebenso wird die offizielle Wohnsitzdauer in der Gemeinde Clavaleyres vor dem Kantonswechsel für den Erhalt des freiburgischen Bürgerrechts angerechnet, namentlich bei Einbürgerungsgesuchen.

3.12 Artikel 12

Die Gemeinde Murten hat im Februar 2018 eine Revision ihres Ortsplans (OP) vorgenommen. Die Gemeinde Clavaleyres verfügt seit 2013 über ihren eigenen Ortsplan. Die vom aktuellen OP und dem Gemeindebaureglement der Gemeinde Clavaleyres vorgesehenen Vorschriften behalten für das Gebiet von Clavaleyres ihre Gültigkeit, wenn die Gemeinde in die neue Gemeinde Murten integriert ist, und zwar bis diese eine neue Gesamtrevision ihres OP und ihres Gemeindebaureglements vornimmt. Artikel 34 Absatz 3 des freiburgischen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) sieht vor, dass der Ortsplan mindestens alle 15 Jahre überprüft werden muss. Diese Bestimmung weicht somit von Artikel 141 des freiburgischen Gesetzes über die Gemeinden ab, der vorsieht, dass die neue Gemeinde die Gemeindereglemente innert zwei Jahren ab Rechtskraft des Zusammenschlusses vereinheitlicht.

3.13 Artikel 13

Artikel 13 behandelt die kontrollierte Ursprungsbezeichnung (AOC) von Weinen, die auf dem aktuellen Gebiet der Gemeinde Clavaleyres erzeugt werden. Die AOC für die Berner Weine sind im Reglement über die kontrollierten Ursprungsbezeichnungen (KUBR), das von der

Rebgesellschaft Bielersee und der Rebgesellschaft Thunersee-Bern beschlossen wurde, geregelt. Art. 13 des Konkordats sieht vor, dass die Bezeichnung «Bern AOC» für Weine, die auf dem Gebiet der ehemaligen Einwohnergemeinde Clavaleyres produziert werden, trotz des Gebietswechsels zum Kanton Freiburg weiterhin unter die bernische Gesetzgebung fällt und somit aufrechterhalten werden kann. Die von der bernischen Gesetzgebung bezeichneten Rebgesellschaften werden daher prüfen müssen, ob die auf dem Gebiet der aktuellen Gemeinde Clavaleyres produzierten Weine die Bezeichnung «Bern AOC» beibehalten können, falls sie dies möchten.

3.14 Artikel 14

Artikel 14 sieht vor, dass die kantonalen Grundstücke mit dem Kantonswechsel an den Kanton Freiburg übergehen, und zwar im jeweiligen Zustand und ohne finanzielle Entschädigung. «Ausserbuchlich» beschreibt einen grundbuch- und nicht buchhaltungstechnischen Vorgang. Es handelt sich hier im Wesentlichen um die heutige Berner Kantonsstrasse, die durch die Gemeinde Clavaleyres führt, die jedoch nicht den Kriterien einer Kantonsstrasse nach freiburgischem Recht entspricht (Art. 9 Abs. 1 e contrario und Art. 12 des Strassengesetzes vom 15. April 1968 (StRG)). Die Strasse geht daher in einem zweiten Schritt, ebenfalls zum Zeitpunkt der Gebietsänderung, auf die neue Gemeinde Murten über und wird zu einer Gemeindestrasse. Für deren Unterhalt, einschliesslich allfälliger dringender Arbeiten, kommt bis zum Inkrafttreten des Kantonswechsels der Kanton Bern auf. Der Übergang der kommunalen Grundstücke ist seinerseits durch die Fusionsvereinbarung und die freiburgische Gesetzgebung im Bereich der Gemeindegemeinschaften geregelt.

3.15 Artikel 15

Artikel 15 behandelt die Erhebung von Steuern auf dem Gebiet der ehemaligen Gemeinde Clavaleyres. Ab dem Zeitpunkt der Gebietsänderung sind die natürlichen und juristischen Personen von Clavaleyres der freiburgischen Steuergesetzgebung unterstellt. Der Kanton Freiburg wird festlegen müssen, wie die Akontozahlungen für diese Steuerperiode bestimmt werden sollen. Denkbar wäre, dass er sich auf die letzte Steuererklärung (wie bei den interkantonalen Beziehungen) oder die letzte Veranlagungsanzeige des Kantons Bern stützt. Eine weitere Möglichkeit wäre, den betroffenen Steuerzahlern eine vereinfachte Steuererklärung zukommen zu lassen, die generell zur Bestimmung der Akontozahlungen verschickt wird, wenn sich eine Steuerzahlerin oder ein Steuerzahler während der Steuerperiode im Kanton niederlässt. Absatz 2 verweist darauf, dass die Behörden des Kantons Bern für allfällige Einsprachen gegen Veranlagungsverfügungen zuständig sind, die die Steuerperiode vor der Gebietsänderung betreffen, wie nach der allgemeinen Regel in Artikel 9 vorgesehen.

3.16 Artikel 16

Für die Steuerperiode, die vor dem Kantonswechsel endet, erfolgt die Veranlagung der Vermögenssteuer und der Liegenschaftssteuer durch die Behörden des Kantons Bern. Der neue Steuerwert und der Eigenmietwert werden vom Kanton Freiburg bis zum Ende des auf die Gebietsänderung folgenden Jahres festgelegt.

3.17 Artikel 17

Artikel 17 legt die Grundlagen für die Erhebung der Liegenschaftssteuer ab der Gebietsänderung fest. Für die erste Steuerperiode nach der Gebietsänderung wird die Liegenschaftssteuer aufgrund des letzten von den bernischen Steuerbehörden berücksichtigten Steuerwerts bestimmt. Für die folgenden Steuerperioden wird der vom Kanton Freiburg (in Anwendung von Art. 16) festgelegte Steuerwert berücksichtigt werden.

3.18 Artikel 18

Was die Kausalabgaben betrifft (z.B. Abwasserreinigung), so werden diese bis zur Gebietsänderung vom Kanton Bern bzw. von der Gemeinde Clavaleyres nach bernischem Recht erhoben, und anschliessend vom Kanton Freiburg bzw. von der neuen Gemeinde Murten nach freiburgischem Recht. Das Konkordat (Abs. 2) sieht ausserdem vor, dass keine kantonalen Gebühren und Abgaben erhoben werden, die in direktem Zusammenhang mit der Gebietsänderung stehen. Als Beispiel seien die Kontrollschilder der Fahrzeuge der Bewohnerinnen und Bewohner der aktuellen Gemeinde Clavaleyres erwähnt, die kostenlos ersetzt werden können. Die Gemeindegebühren und -abgaben werden ihrerseits in der Fusionsvereinbarung behandelt.

3.19 Artikel 19

Zu Artikel 19 sind keine weiteren Erläuterungen nötig.

3.20 Artikel 20

Artikel 20 sieht vor, nach welchen Regeln im Falle von Streitigkeiten über die Anwendung des Konkordats oder der interkantonalen Vereinbarungen vorzugehen ist. Die beiden Kantone verpflichten sich, Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung dieses Konkordats oder der nach Artikel 3 abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen ergeben, entsprechend Artikel 44 Abs. 3 der Bundesverfassung durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.

Sollte diese Verhandlungs- oder Vermittlungsphase scheitern, beschreiben die Absätze 2 bis 4 das Vermittlungsverfahren der Eidgenossenschaft bei Streitigkeiten aufgrund dieses Konkordats oder der interkantonalen Vollzugsvereinbarungen. Hat auch diese Vermittlung keinen Erfolg, entscheidet das Bundesgericht nach Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110).

3.21 Artikel 21

Artikel 21 beschreibt das Verfahren zur Genehmigung dieses Konkordats. Wie bereits erwähnt, wird dieses Konkordat von den Parlamenten der Kantone Bern und Freiburg genehmigt werden müssen, nachdem die Genehmigung der Fusionsvereinbarung durch die Stimmberechtigten der Gemeinden Clavaleyres und Murten in Kraft getreten ist. Diese Genehmigung wird nach Artikel 20 ClZG-FR und Artikel 10 ClG-BE den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet. Wie in diesen beiden Gesetzen vorgesehen, findet die Volksabstimmung in beiden Kantonen am gleichen Tag statt. Die bernische und die freiburgische Regierung legen den Termin gemeinsam fest. In der Einleitung wurde ebenfalls bereits darauf hingewiesen, dass das Konkordat nach Artikel 53 Absatz 3 der Bundesverfassung durch die Bundesversammlung genehmigt werden muss, nachdem es von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der beiden Kantone angenommen worden ist.

3.22 Artikel 22

Artikel 22 räumt den beiden Kantonsregierungen die Kompetenz ein, allfällige kantonale Vereinbarungen, die die Einwohnergemeinde Clavaleyres betreffen, zu ändern oder aufzuheben, namentlich in Abweichung von Artikel 4 Abs. 1 des freiburgischen Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG; SGF 121.3). Der Kanton Bern kennt keine vergleichbare Gesetzesbestimmung; der vorliegende Artikel 22 stellt eine Delegationsnorm im Sinne von Artikel 69 Absatz 1 der bernischen Kantonsverfassung (BSG 101.1) dar. Darin wird festgehalten, dass Befugnisse des Volkes an den Grossen Rat und an den Regierungsrat übertragen werden können, falls die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und das Gesetz den Rahmen der Delegation festlegt. Bis heute wurde nur eine interkantonale Vereinbarung, die die Gemeinde Clavaleyres betrifft, erfasst: die Übereinkunft vom 22. Januar und 6. Februar 1889 zu näherer Bestimmung der kirchlichen Verhältnisse der gemischten Gemeinden Ferenbalm, Kerzers und Murten (BSG 411.231.91, SGF 192.6).

Diese Vereinbarung wird in diesem Rahmen überprüft werden. Die allfällige Überprüfung von Vereinbarungen erfolgt gemäss den anzuwendenden Verfahren und unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der in ihren Interessen berührten Instanzen und Personenkreise.

3.23 Artikel 23

Artikel 23 legt das Inkrafttreten dieses Konkordats fest. Das Datum des Inkrafttretens wird von den Regierungen der beiden Kantone einvernehmlich festgelegt, und zwar sobald wie möglich nach der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Aus praktischen Gründen tritt dieses Konkordat an einem 1. Januar in Kraft.

4. Grossratsbeschluss betreffend Beitritt zum Gebietsänderungskonkordat

Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe d der bernischen Kantonsverfassung legt fest, dass Änderungen des Kantonsgebiets der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen. Die Genehmigung des mit dem Kanton Freiburg ausgehandelten Konkordats zuhanden der Stimmberechtigten wird durch den Grossen Rat in Form eines Grossratsbeschlusses (GRB) vorgenommen. Dieser GRB und das Gebietsänderungskonkordat werden in der Gesetzessammlung geführt. Artikel 1 dieses GRB regelt den sogenannten Beitritt zum Konkordat, Artikel 2 das Inkrafttreten sowie das Ausserkrafttreten und die spätere Entfernung aus der bernischen Gesetzessammlung. Artikel 3 schliesslich legt fest, dass der Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt.

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (und anderen wichtigen Planungen)

Der Gebietswechsel einer bernischen Gemeinde im Rahmen einer interkantonalen Fusion wird in den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 weder explizit erwähnt noch ausgeschlossen. Die Fusion der Kleinstgemeinde Clavaleyres mit Murten und der damit verbundene Kantonswechsel tangiert keine strategischen Projekte des Kantons.

6. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Die personellen Ressourcen für die Begleitung und Beratung über die gesamte Verfahrensdauer bis zur allfälligen Umsetzung werden von den beiden Kantonen zur Verfügung gestellt (vgl. Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 1). Der zeitliche Aufwand für Beratung, der bei den involvierten kantonalen Stellen anfällt, ist im Vergleich zur Abwicklung von innerkantonalen Fusionen insbesondere aufgrund der Komplexität des vorliegenden mehrstufigen Verfahrens und aufgrund der interkantonalen Koordination höher. Ebenfalls höher bzw. zeitaufwändiger ausfallen dürften sämtliche Arbeiten im Zusammenhang mit der Nachführung von Statistiken, Geodaten, usw.

Es erfolgt keine finanzielle Beteiligung des Kantons Bern an den kommunalen Abklärungen. Zudem werden keine Finanzhilfe nach GFG an die umgesetzte Fusion und keine Kompensationszahlungen nach FILAG ausgerichtet. Die finanziellen Fusionsförderinstrumente des Kantons Bern werden auf diese interkantonale Fusion nicht angewendet.

Finanzielle Auswirkungen gibt es im Zusammenhang mit der Organisation und Durchführung von kommunalen und kantonalen Abstimmungen. Die Kosten im Zusammenhang mit den Gemeindeabstimmungen gehen vollständig zu Lasten der Gemeinden (Art. 49 PRG).

Bei der vermögensrechtlichen Auseinandersetzung zwischen den Kantonen ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen. Der auf dem Gemeindegebiet der Einwohnergemeinde Clavaleyres gelegene Teil der Kantonsstrasse geht entschädigungslos an den Kanton Freiburg über. Dabei handelt es sich um einen vergleichsweise geringen Vermögenswert. Die

entschädigungslose Übertragung ist im Fall der vorliegenden Gebietsänderung vertretbar und hat keine präjudizierende Wirkung. Schliesslich verzichten die beiden Kantone in Artikel 17 Absatz 2 des Konkordats auf die Erhebung von allfälligen Kausalabgaben (z.B. kostenloser Austausch der Kontrollschilder von Fahrzeugen), welche im Zusammenhang mit dem Gebietswechsel stehen. Insgesamt dürfte dieser Gebührenverzicht aber – sofern überhaupt zugunsten des Kantons Bern – mit Blick auf die Grösse der Einwohnergemeinde Clavaleyres sehr gering ausfallen.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Hauptauswirkung auf die Einwohnergemeinde Clavaleyres liegt darin, dass die Stimmberechtigten über die Kantonszugehörigkeit und über ihre institutionelle Zukunft entscheiden.

8. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der Wechsel der Kleinstgemeinde Clavaleyres hat weder direkte noch indirekte nennenswerte Auswirkungen.

9. Ergebnis des Konsultationsverfahrens

Im Rahmen der Konsultation gingen insgesamt 26 (grundsätzlich zustimmende) Eingaben der Direktionen, von Parteien und weiteren kantonalen Stellen sowie von betroffenen Organisationen und Körperschaften ein. Die Eingaben wurden systematisch erfasst, mit denjenigen des Kantons Freiburg abgeglichen und in einem internen Verzeichnis der interkantonalen Arbeitsgruppe festgehalten. Die Mehrheit der inhaltlichen und redaktionellen Eingaben wurde in Absprache mit dem Kanton Freiburg berücksichtigt.

10. Antrag

Dem Grossen Rat wird beantragt, das Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg zu genehmigen.

Bern, 13. März 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Anträge des Regierungsrates und der Kommission

RRB Nr. 510

2018_12_STA_Grossratsbeschluss über den Beitritt des Kantons Bern zum Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg

Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
	Mehrheit	Minderheit	
Grossratsbeschluss betreffend den Beitritt zum Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg			
<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern,</i> gestützt auf Artikel 74 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung ¹⁾ sowie Artikel 10 Absätze 1 und 2 des Gesetzes vom 7. Juni 2017 betreffend den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der freiburgischen Gemeinde Murten (Clavaleyres-Gesetz, ClaG) ²⁾ , auf Antrag des Regierungsrates, <i>beschliesst:</i>			
I.			
Art. 1 ¹ Der Kanton Bern tritt dem Gebietsänderungskonkordat vom ■■. ■■■ 20■■ über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg ³⁾ bei.			

¹⁾ BSG [101.1](#)

²⁾ BSG [105.41](#)

³⁾ BSG [■](#)

Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
	Mehrheit	Minderheit	
Art. 2 ¹ Dieser Beschluss tritt mit seiner Annahme durch das Volk in Kraft. ² Dieser Beschluss und das Gebietsänderungskordat treten gleichzeitig mit dem Clavaleyres-Gesetz ausser Kraft und werden aus der Bernischen Systematischen Gesetzessammlung entfernt.			
Art. 3 ¹ Dieser Beschluss unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung.			
II.			
<i>Keine Änderung anderer Erlasse.</i>			
III.			
<i>Keine Aufhebungen.</i>			
IV.			
Dieser Beschluss tritt mit seiner Annahme durch das Volk in Kraft.			
Bern, 13. März 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer	Bern, 29. April 2019 Im Namen der Kommission Der Präsident: Jost		Bern, 15. Mai 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer

Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg

vom [Datum]

Erlass(e) dieser Veröffentlichung:

Neu: **???.???**

Geändert: –

Aufgehoben: –

Die Kantone Bern und Freiburg,

gestützt auf Artikel 53 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)¹⁾, das Gesetz vom 7. Juni 2017 betreffend den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der freiburgischen Gemeinde Murten (Clavaleyres-Gesetz, ClaG)²⁾ und das Gesetz vom 23. März 2018 über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG)³⁾,
vereinbaren:

I.

A. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Gegenstand*

¹ Das vorliegende Gebietsänderungskonkordat ordnet den Wechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres vom Kanton Bern zum Kanton Freiburg an und regelt dessen Abwicklungsmodalitäten und Folgen.

² Das vom Wechsel betroffene Gebiet entspricht dem Gemeindegebiet der Einwohnergemeinde Clavaleyres (kartografische Darstellung in Anhang 1).

¹⁾ SR [101](#)

²⁾ BSG [105.41](#)

³⁾ SGF [112.7](#)

Art. 2 *Begriffe*

¹ In diesem Konkordat bedeuten

- a. Einwohnergemeinde Clavaleyres: Politische Gemeinde des Kantons Bern vor dem Kantonswechsel und der Fusion mit der Gemeinde Murten,
- b. Gemeinde Murten: Gemeinde des Kantons Freiburg vor der Fusion mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres,
- c. Gebietsänderung: Gebietsverhältnisse zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Gebietsänderungskonkordats,
- d. Neue Gemeinde Murten: Gemeinde des Kantons Freiburg, die aus der Fusion mit der vormaligen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch die Gemeinde Murten entsteht,
- e. Ortsteil Clavaleyres: Gebiet der vormaligen Einwohnergemeinde Clavaleyres als Teil der neuen Gemeinde Murten,
- f. Ortsbürgergemeinde Murten: Körperschaft nach freiburgischem Gemeinderecht.

Art. 3 *Kompetenzdelegation zum Erlass von ausführenden Bestimmungen*

¹ 1 Die beiden Regierungen werden ermächtigt, weitere Vereinbarungen zur Regelung der technischen, finanziellen, administrativen und rechtlichen Fragen namentlich in folgenden Bereichen abzuschliessen:

- a. Alle Register, Daten und insbesondere Geobasisdaten,
- b. Gesamtes Archivgut,
- c. Subventionen und Finanzierungsbeihilfen, Ersatzbeiträge,
- d. Finanz- und Lastenausgleich,
- e. Interkommunale Zusammenarbeit (u.a. Schul- und Ausbildungsabkommen),
- f. Übertragung und Änderung bestehender Rechtsverhältnisse (u. a. Dauerverfügungen, Verträge, Konzessionen, [Berufsausübungs-]Bewilligungen),
- g. Forst- und Landwirtschaft,
- h. Betreibungs- und Konkurswesen,
- i. Raumplanung (Nutzungspläne, Schutzbauten),
- j. Denkmalpflege und Baudenkmäler,
- k. Öffentlicher Verkehr,
- l. Strassen, Stromnetzgebiete-zuteilung, Gebäudeförderprogramm,
- m. Wirtschaftsförderung,
- n. Strassenverkehr und Schifffahrt (Übertragung von Zulassungen, Bewilligungen und Ausweisen, Besteuerung),

- o. Soziales, Kindes- und Erwachsenenschutz, Alters- und Pflegebereich, Krankenversicherung,
- p. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

² Die Behörden der beiden Kantone verpflichten sich zur Zusammenarbeit und Vornahme des notwendigen Datenaustausches zwecks Ausarbeitung der weiteren Vereinbarungen. Die davon betroffenen Personen und Gemeindeorgane werden vorgängig auf geeignete Weise informiert und angehört.

B. Regelungsbereiche

1. Gebiet und Volk

Art. 4 *Gebiet*

¹ Das Gebiet der Einwohnergemeinde Clavaleyres wird mit Inkrafttreten dieses Konkordats Bestandteil des Gebiets des Kantons Freiburg.

Art. 5 *Volk*

¹ Einwohnerinnen und Einwohner von Clavaleyres werden Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Freiburg und Einwohnerinnen und Einwohner der neuen Gemeinde Murten.

² Bürgerinnen und Bürger von Clavaleyres werden Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg und Bürgerinnen und Bürger der neuen Gemeinde Murten.

³ Die Aufnahme der Bürgerinnen und Bürger gemäss bernischem Recht in die Ortsbürgergemeinde Murten bestimmt sich nach freiburgischem Recht.

2. Organisation

Art. 6 *Status der Einwohnergemeinde Clavaleyres in der territorialen Organisation des Kantons Freiburg*

¹ Die Einwohnergemeinde Clavaleyres wird mit Inkrafttreten dieses Konkordats Ortsteil der neuen Gemeinde Murten, und als solcher teilt er deren rechtliche Stellung in der Organisation des Kantons Freiburg.

Art. 7 *Status von Clavaleyres in der Organisation der anerkannten Kirchen des Kantons Freiburg*

¹ Die auf dem Gebiet der Gemeinde Clavaleyres gelegenen «evangelisch-reformierten» und «römisch-katholischen» Kirchgemeinschaften übernehmen die Rechtsordnung des Kantons Freiburg zum Zeitpunkt der Fusion.

² Sie organisieren sich nach den Bestimmungen des freiburgischen Gesetzes vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG)¹⁾ sowie den jeweiligen Kirchenstatuten.

3. Recht

Art. 8 *Grundsatz*

¹ Mit Inkrafttreten dieses Konkordats gilt für Gebiet und Volk des Ortsteils Clavaleyres die Rechtsordnung des Kantons Freiburg.

² Ausnahmen von diesem Grundsatz gelten nur, sofern das vorliegende Konkordat oder die interkantonale Vollzugsvereinbarung dies vorsehen.

4. Kollisionsrecht: hängige Begehren und Verfahren

Art. 9 *Hängige Verfahren zivilrechtlicher, strafrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Natur vor bernischen Behörden*

¹ Die zum Zeitpunkt des Kantonswechsels bei den bernischen Behörden hängigen zivilrechtlichen, strafrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Verfahren werden bis zum rechtskräftigen Abschluss von diesen weitergeführt, soweit das Bundesrecht keine andere Zuständigkeit vorsieht.

Art. 10 *Bestehende (Dauer-)Rechtsverhältnisse*

¹ Vom Kanton Bern oder von der Einwohnergemeinde Clavaleyres erlassene Verfügungen, die Rechtsverhältnisse auf Dauer regeln, namentlich Bewilligungen, Patente, Fähigkeitsausweise, behalten ihre Gültigkeit, solange sie nach bernischem Recht weder erneuert oder geändert werden müssen, und gelten als nach freiburgischem Recht anerkannt. Im Fall einer Erneuerung oder Änderung gilt das freiburgische Recht.

² Konzessionen können unter Wahrung der wohlerworbenen Rechte der Konzessionäre dem freiburgischen Recht angepasst werden.

³ Die interkantonale Vollzugsvereinbarung kann für einzelne Verfügungsarten besondere Regelungen vorsehen.

¹⁾ SGF [190.1](#)

Art. 11 *Bürgerrecht und politische Rechte*

¹ Die Wohnsitzdauer in der Einwohnergemeinde Clavaleyres wird für das Wohnsitzerfordernis im Rahmen der Erlangung des freiburgischen Kantonsbürgerrechts vollständig angerechnet.

² Die Wohnsitzdauer von niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern in der Einwohnergemeinde Clavaleyres wird für die Ausübung von politischen Rechten in der neuen Gemeinde Murten vollständig angerechnet.

Art. 12 *Raumplanung*

¹ Die bestehende Ortsplanung wird übernommen, unter Vorbehalt von entgegenstehendem kantonalem Recht. In diesem Rahmen bleibt die Ortsplanung bis zur nächsten Gesamtrevision der Ortsplanung der neuen Gemeinde Murten gültig.

Art. 13 *Ursprungsbezeichnung AOC*

¹ Die Bezeichnung „Bern AOC“ des Rebgruts Oberer Hubel in der Einwohnergemeinde Clavaleyres richtet sich weiterhin nach der bernischen Gesetzgebung.

5. Finanzen**Art. 14** *Vermögensausscheidung zwischen den Kantonen*

¹ Die Kantonsstrasse (Parzelle Grundbuchblatt Nr. 6) geht zum Zeitpunkt der Gebietsänderung ausserbuchlich und entschädigungslos vom Kanton Bern auf den Kanton Freiburg über. Der Übergang erfolgt in werkmängelfreiem Zustand.

² In einem zweiten Schritt, ebenfalls zum Zeitpunkt der Gebietsänderung, geht die Kantonsstrasse (Parzelle Grundbuchblatt Nr. 6) in Anwendung des freiburgischen Strassengesetzes vom 15. April 1968 (StrG)¹⁾ ausserbuchlich und entschädigungslos vom Kanton Freiburg auf die neue Gemeinde Murten über und wird zu einer Gemeindestrasse.

Art. 15 *Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern, direkte Bundessteuer (direkte Steuern)*

¹ Ab dem Zeitpunkt der Gebietsänderung unterstehen die in Clavaleyres steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen der Steuergesetzgebung des Kantons Freiburg. Der Kanton Freiburg regelt die Erhebung der Akontozahlungen für diese Steuerperioden.

¹⁾ SGF [741.1](#)

² Der Kanton Bern ist zuständig für das letzte Jahr vor der Gebietsänderung. Die Veranlagung und die allfälligen Einsprachen und Beschwerdeverfahren (Rekurskommission, Verwaltungsgericht) obliegen den Behörden des Kantons Bern, ebenso die Erhebung der Steuern.

Art. 16 *Steuerwert und Eigenmietwert von Immobilien*

¹ Im letzten Jahr vor der Gebietsänderung bleibt der Steuerwert (amtlicher Wert) von Immobilien unverändert. Die Veranlagung für die Vermögenssteuer und die Liegenschaftssteuer erfolgt durch die Behörden des Kantons Bern.

² Der Kanton Freiburg legt den neuen Steuerwert sowie den Eigenmietwert bis zum Ende des auf die Gebietsänderung folgenden Jahres fest.

Art. 17 *Liegenschaftssteuer*

¹ Ab der Steuerperiode, die mit dem Inkrafttreten der Gebietsänderung beginnt, ist die Gemeinde Murten für die Erhebung der Liegenschaftssteuer zuständig.

² Die Liegenschaftssteuer für die Steuerperiode, die mit dem Inkrafttreten der Gebietsänderung beginnt, wird aufgrund des letzten von den Behörden des Kantons Bern festgelegten Steuerwerts bestimmt.

Art. 18 *Kausalabgaben*

¹ Der Kanton Bern erhebt Kausalabgaben, die für die Zeit vor der Gebietsänderung fällig geworden sind.

² Kausalabgaben, die in direktem Zusammenhang mit der Gebietsänderung stehen, werden nicht erhoben.

C. Schlussbestimmungen

Art. 19 *Generalklausel*

¹ Kann weder dem vorliegenden Konkordat noch der interkantonalen Vollzugsvereinbarung eine Regelung entnommen werden, so verständigen sich die zuständigen kantonalen Behörden über das Vorgehen.

² Können sich die beiden zuständigen Behörden nicht einigen, suchen die Regierungen der beiden Kantone im direkten Kontakt nach einer Lösung.

Art. 20 *Streitbeilegungsverfahren*

¹ Die beiden Kantone bemühen sich, Streitigkeiten aus diesem Konkordat und der interkantonalen Vollzugsvereinbarung durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.

² Falls sich die Regierungen innert nützlicher Frist nicht einigen können, kann jede von ihnen die Eidgenossenschaft als Vermittlerin anrufen.

³ Die Eidgenossenschaft führt als Vermittlerin eine Aussprache mit den Vertreterinnen und Vertretern der beiden Kantone durch.

⁴ Führt die Vermittlung innert nützlicher Frist ab Einreichung des Vermittlungsgesuchs zu keiner Einigung, steht jedem Kanton die Möglichkeit der Klage beim Bundesgericht gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)¹⁾ offen.

Art. 21 *Genehmigungsverfahren*

¹ Das vorliegende Konkordat wird, nach seiner Unterzeichnung und dem definitiven Inkrafttreten des Resultates der Gemeindeabstimmungen von Murten und Clavaleyres über die interkommunale Fusionsvereinbarung, den Parlamenten beider Kantone zur Genehmigung unterbreitet.

² Es unterliegt in beiden Kantonen der Volksabstimmung. Die Abstimmung findet in beiden Kantonen am selben Termin statt. Die beiden Regierungen einigen sich auf den Termin.

³ Nach Annahme des vorliegenden Konkordats durch die Stimmberechtigten in beiden Kantonen unterbreiten die beiden Regierungen die Gebietsänderung der Eidgenossenschaft zur Genehmigung durch die Bundesversammlung gemäss Artikel 53 Absatz 3 der Bundesverfassung.

Art. 22 *Aufhebung und Anpassung interkantonalen Vereinbarungen*

¹ Interkantonale Vereinbarungen, die in Bezug auf die Einwohnergemeinde Clavaleyres abgeschlossen wurden, können durch die beiden Kantonsregierungen aufgehoben oder angepasst werden.

Art. 23 *Inkrafttreten*

¹ Die Regierungen der beiden Kantone bestimmen den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gebietsänderungskonkordats.

II.

Keine Änderung anderer Erlasse.

¹⁾ SR [173.110](#)

III.

Keine Aufhebungen.

IV.

Die Regierungen der beiden Kantone bestimmen den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gebietsänderungskonkordats.

Bern, 13. März 2019/Freiburg, 12. März 2019

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Neuhaus
Der Staatsschreiber: Auer

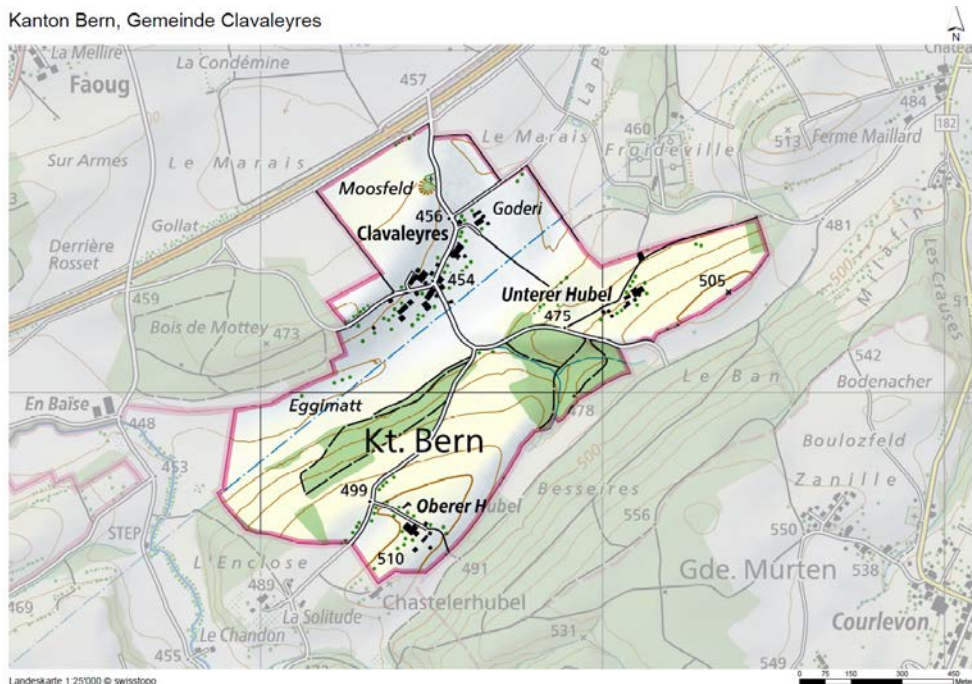
Im Namen des Staatsrates
Der Präsident: Siggen
Die Staatsschreiberin: Gagnaux-Morel

Anhang 1 zu Artikel 1 Absatz 2

(Stand XXXXX)

Karte 1:25'000 des Gemeindegebiets der Einwohnergemeinde Clavaleyres

Kanton Bern, Gemeinde Clavaleyres





Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern

**Bericht des Regierungsrates an den
Grossen Rat**

**in Umsetzung des Postulats 177-2014,
Müller (Bern, FDP)**

"Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?"

Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Geschäftsnummer: 2014.JGK.4219
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze.....	3
2	Ausgangslage.....	4
2.1	Postulat – Prüfauftrag und Erarbeitung eines Grundlagenberichtes	4
2.2	Bericht des Regierungsrates vom 14. Februar 2018.....	5
2.3	Motion Leuenberger „Gemeindevielfalt – eine vergessene Chance“	5
3	Beurteilung der heutigen Fusionsförderung und Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	6
3.1	Heutige Gemeindelandchaft und umgesetzte Zusammenschlüsse.....	6
3.2	Instrumente der heutigen Fusionsförderung	7
3.3	Neue Herausforderungen	8
3.4	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und Stossrichtung einer zukünftigen Fusionsstrategie	10
4	Weiterentwicklung der Fusionsförderung	11
4.1	Erarbeitung eines Zielbildes mit Förderräumen	11
4.2	Aktualisierung und Weiterentwicklung der Förderinstrumente	13
4.2.1	Gezielter Ressourceneinsatz.....	13
4.2.2	Gezielte Förderung von Zentrumsfusionen.....	14
4.2.3	Einflussnahme auf Fusionsabklärungs- und Umsetzungsprozess	15
4.2.4	Konsequenter Einsatz der bestehenden Durchsetzungsinstrumente.....	16
4.3	Umsetzung der Anpassungen	17
5	Schlussfolgerung des Regierungsrats	18
6	Antrag	18
7	Anhang / Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens	19
7.1	Übersicht.....	19
7.2	Strategische Steuerung und Fusionsrichtplan	22
7.3	Weiterentwicklung Fusionsförderung	23
7.4	Optimierung Instrumente für Fusionsförderung	23
7.5	Zusammenfassung Vernehmlassungsergebnis	24

1 Das Wichtigste in Kürze

Der vorliegende Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat setzt sich mit der Zukunft der Gemeindelandschaft des Kantons Bern auseinander. Es handelt sich um den Bericht zum Postulat 177-2014 („Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen“), welches am 19. März 2015 vom Grossen Rat mit 85 zu 58 Stimmen bei 9 Enthaltungen angenommen wurde.

In einem ersten Schritt erteilte das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR, Direktion JGK), einen externen Auftrag zur Erstellung eines Grundlagenberichts. Basierend auf dem Postulatsauftrag stellten die Autoren im Bericht vom 31. Mai 2017¹ acht Modelle zur Neustrukturierung der bernischen Gemeindelandschaft vor. Die zentrale Erkenntnis der Autoren lautete, dass bereits eine Reduktion auf 100 bis 150 Gemeinden gegenüber dem heutigen Zustand erhebliche Verbesserungen insbesondere in den Bereichen räumliche Entwicklung, Leistungsfähigkeit, Standortattraktivität sowie finanzielle Autonomie der Gemeinden mit sich brächte.

In seinem Bericht vom 14. Februar 2018² führte der Regierungsrat aus, dass radikale Ansätze zur Neustrukturierung der bernischen Gemeindelandschaft nicht zielführend und eine gemäss Postulat anzustrebende Reduktion auf maximal 50 Gemeinden nicht realistisch seien. Bereits zu diesem Zeitpunkt teilte der Regierungsrat allerdings die Meinung, dass bei der heutigen Fusionsförderung keine räumlich-strategische Zielvorstellung und damit Handlungsbedarf besteht. Aus diesem Grund präsentierte und visualisierte der Regierungsrat im Frühling 2018 ein „Denkmodell“, welches den räumlichen Rahmen definiert, innerhalb dessen Gemeindezusammenschlüsse zukünftig erfolgen sollten. Im Bericht wurden unter dem Titel „Fusionsrichtplan“ ein mögliches strategisches Steuerungsinstrument und zwei Umsetzungsvarianten präsentiert.

Vom 16. Februar bis 25. Juni 2018 wurde eine Vernehmlassung zum Entwurf dieses Berichts durchgeführt. Die Auswertung der Vernehmlassungseingaben ist in den vorliegenden Bericht eingeflossen, wobei gegenüber der Vernehmlassungsversion teilweise grundlegende Anpassungen erfolgten (siehe Kap. 3.4 und 7).

Die Vernehmlassungseingaben³ bestärken den Regierungsrat in der Absicht, ein Zukunftsbild der Gemeindelandschaft zu erarbeiten und damit, wie in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 bis 2022 im strategischen Ziel 4 festgehalten, die Gemeindefusionspolitik zu aktualisieren. Gemeindefusionen sollen vom Kanton künftig gezielter aus einer übergeordneten Gesamtsicht gesteuert werden. Die Mehrzahl der Vernehmlasser will auch das heutige Fusionsinstrumentarium weiterführen und gezielt optimieren.

Gestützt auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die bisherigen Erfahrungen und die Vernehmlassungseingaben skizziert der Regierungsrat in Kapitel 4 seine Vorstellung der zukünftigen Gemeindelandschaft und der dazu notwendigen Weiterentwicklung der Fusionsförderung.

Auf den im Vernehmlassungsentwurf zur Diskussion gestellten „Fusionsrichtplan“ wird in dieser Form verzichtet. Zur Visualisierung der angestrebten Gemeindelandschaft soll stattdessen

¹ Grundlagenbericht "Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern" vom 31. Mai 2017 unter <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>

² Vernehmlassungsversion des Prüfberichts des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Postulat 177-2014 <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>

³ vgl. Kapitel 7

in einem partizipativen Prozess ein „Zielbild“ mit sogenannten „Förderräumen“ für Fusionen erarbeitet werden.

In Bezug auf das Fusionsinstrumentarium steht dabei die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Variante im Zentrum, welche weiterhin auf das Freiwilligkeitsprinzip setzt. Die Fusionsförderinstrumente sollen weiterentwickelt und optimiert werden. Nicht weiterverfolgt wird dagegen die in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellte Variante eines grundlegenden Strategiewechsels bei der Fusionsförderung („top-down“-Ansatz).

2 Ausgangslage

2.1 Postulat – Prüfauftrag und Erarbeitung eines Grundlagenberichtes

Am 3. September 2014 reichten die Grossräte Müller (FDP, Bern) und Grivel (FDP, Biel/Bienne) sowie zehn Mitunterzeichnende das Postulat (P 177-2014) „Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?“ ein und beauftragten den Regierungsrat, aufzuzeigen, wie der Kanton Bern nach heutigen raumplanerischen und wirtschaftlichen Kriterien und Bedürfnissen mit weniger als 50 Gemeinden gegliedert sein könnte. Ein Denkmodell solle aufzeigen, wie der Kanton schlagkräftiger, ausgeglichener und selbstbewusster als heute aufgestellt sein könnte. Die Postulanten verweisen zur Begründung des Prüfauftrags primär auf die wirtschaftlichen und strukturellen Probleme des Kantons, stellen aber auch einen Zusammenhang her zu den „komplizierten, kleinräumigen Strukturen mit rund 360 Gemeinden“.

Das Postulat äusserte sich weiter zur seit 2005 praktizierten Fusionsförderung und hielt fest: „Die bisherigen Kleinfusionen beruhen nicht auf einer Gesamtschau; der zeitliche Aufwand dafür ist enorm, die Fortschritte sind klein. Und oft führen Gemeindefusionen zu Gewinnern und Verlierern, weshalb sie teilweise scheitern. Gefragt ist ein anderer Ansatz – Wie würde man heute diesen Kanton gliedern?“

Das Postulat wurde am 19. März 2015 vom Grossen Rat mit 85 zu 58 Stimmen bei 9 Enthaltungen angenommen. Die Diskussionen im Grossen Rat wurden teilweise kontrovers geführt⁴. Das Spektrum der Haltungen reichte von grundsätzlicher Ablehnung bis hin zu einer überzeugten Zustimmung. Der Regierungsrat hat den Auftrag dahingehend interpretiert, dass in einem derartigen Denkmodell auch das Spektrum an möglichen Umsetzungsszenarien aufzuzeigen ist.

Der Auftrag für die externe Projektbegleitung wurde in der Folge an eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus drei Firmen vergeben. Die grundsätzliche Vorgabe für die Auftragnehmer bestand darin, ein – wie im Postulat gefordertes – „Denkmodell“ zu entwickeln. Ergänzend wurden in einem zweiten Schritt mögliche Umsetzungsszenarien erarbeitet.

Der erarbeitete Grundlagenbericht datiert vom 31. Mai 2017⁵. Die zentrale Erkenntnis der Autoren des Grundlagenberichts lautete, dass bereits eine Reduktion auf 100 bis 150 Gemein-

⁴ Tagblatt des Grossen Rates 2015, S. 320–329 (Geschäft 2014.RRGR.904)

⁵ Aus dem Grundlagenbericht geht hervor, dass Verbesserungen weniger durch die für die Modellbildung gewählte Perspektive (Wirtschaft, Raum, Gesellschaft), als vielmehr durch das Mass der Konzentration (Anzahl Gemeinden) zustande kommen. Demnach brächte eine tiefe Konzentration (rund 100 Gemeinden) gegenüber dem heutigen Zustand erhebliche Verbesserungen bezüglich Handlungsfähigkeit und Steuerung der räumlichen Entwicklung, der Leistungsfähigkeit, der Standortattraktivität sowie bei der finanziellen Autonomie der Gemeinden mit sich. Eine höhere Konzentration (weniger als 100 Gemeinden) würde den Nutzen in den betreffenden Handlungsfeldern weiter erhöhen. Es wären jedoch sehr hohe Transformationskosten zu erwarten, verbunden mit erheblichen und grundlegenden Veränderungen u.a. in Bezug auf eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, welche bei dieser Annahme zwangsläufig erforderlich wäre. Der Grundlagenbericht kommt u.a. zum Schluss, dass der Zeithorizont und der mögliche Aufwand (Finanzen, Personal) sowie die Wahl der Strategie („Top-down“ oder „Bottom-up“) ent-

den gegenüber dem heutigen Zustand erhebliche Verbesserungen insbesondere in den Bereichen räumliche Entwicklung, Leistungsfähigkeit, Standortattraktivität sowie finanzielle Autonomie der Gemeinden mit sich brächte.

In Umsetzung eines Zusatzauftrags entwickelten die externen Auftragnehmer basierend auf den entwickelten Modellen aus den drei Perspektiven Wirtschaft, Raum und Gesellschaft eine Synthese bzw. ein Anwendungsmodell mit homogenen Raumeinheiten⁶.

2.2 Bericht des Regierungsrates vom 14. Februar 2018

Der Regierungsrat setzte sich mit dem in Auftrag gegebenen Grundlagenbericht auseinander und fasste seine Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen im Prüfbericht⁷ vom 14. Februar 2018 zusammen.

Er kam dabei u.a. zum Schluss, dass bereits eine mittel- bis langfristige Reduktion der heutigen Anzahl Gemeinden (von 346) um knapp 200 eine sehr hohe Herausforderung darstellen würde und es weder realistisch noch zielführend sei, die im Postulat genannte Maximalzahl an Gemeinden von 50 oder weniger anzustreben.

In seinem Bericht vom 14. Februar 2018 nahm der Regierungsrat allerdings die Idee der „homogenen Raumeinheiten“ im Sinne eines Denkmodells auf und führte den Begriff des „Fusionsrichtplans“ als Zielstruktur für die zukünftige Gemeindelandschaft ein. Diese Grundidee wurde anlässlich der Vernehmlassung bewusst zur Diskussion gestellt.

Neben Ausführungen zu den visualisierten Grenzziehungen und Zuteilungen von Gemeinden zu Fusionsperimetern skizzierte der Regierungsrat Umsetzungsansätze in zwei klar abgegrenzten Varianten. Zu beiden Varianten wurden Leitsätze mit den zentralen Instrumenten präsentiert.

Vom 16. Februar bis 25. Juni 2018 wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Vernehmlassung zeigte eine insgesamt grosse Unterstützung für die Gemeindefusionspolitik, sofern das Prinzip Freiwilligkeit weiterhin vorherrsche. Ein „Top-down“-Anordnungsansatz für Gemeindefusionen wurde deutlich abgelehnt. Die Idee einer Vision oder eines Zielbildes für die Gemeindelandschaft wurde begrüsst, wenn gleich dem konkret zur Diskussion gestellten „Fusionsrichtplan“ zahlreiche Kritik widerfuhr. Auf die Ergebnisse der Vernehmlassung wird näher in Kapitel 3.4. sowie in Kapitel 7 eingegangen.

2.3 Motion Leuenberger „Gemeindevielfalt – eine vergessene Chance“

Während der Vernehmlassung zum regierungsrätlichen Bericht wurde am 19. März 2018 die Motion 053-2018 „Gemeindevielfalt – eine vergessene Chance“ eingereicht. Sie verlangt, auf eine Unterbreitung des regierungsrätlichen Berichts „Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern“ vom 14. Februar 2018 an den Grossen Rat einstweilen zu verzichten. Die Motionäre forderten den Regierungsrat zudem auf, vorgängig Zusatzabklärungen vorzunehmen zu fusionsbedingten Einsparungen bei bisherigen Fusionen. Weiter verlangt wurden Untersuchungen zu

scheidende Faktoren für den Umsetzungsansatz darstellen. Insgesamt kommt der Bericht zum Schluss, dass bereits eine Reduktion der Anzahl Gemeinden auf 100 bis 150 wesentliche Verbesserungen namentlich bei der Handlungsfähigkeit und der räumlichen Entwicklung aber auch in anderen Bereichen mit sich bringen würde.

⁶ Vgl. Vernehmlassungsunterlagen; Beilage "homogene Raumeinheiten" <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>

⁷ Prüfberichts des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Postulat 177-2014 <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>

Transformationskosten und zu den Auswirkungen im Bereich politischer Partizipation und ehrenamtlicher Tätigkeit bei einer Reduktion der Anzahl Gemeinden auf 100-150.

In seiner Antwort von Anfang September 2018⁸ lehnte der Regierungsrat diese und weitere Forderungen ab. Der Grosse Rat folgte dieser Haltung in der Novembersession 2018 und lehnte die Motion ab, womit dem Grossen Rat – wie geplant – der aufgrund der ordentlichen Vernehmlassung überarbeitete Bericht zu unterbreiten ist.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass mit dem in Kapitel 4 beschriebenen Ansatz der partizipativen Erarbeitung eines Zielbildes der zukünftigen Gemeindelandschaft einem Teil der Motionsforderungen entsprochen wird.

3 Beurteilung der heutigen Fusionsförderung und Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

3.1 Heutige Gemeindelandschaft und umgesetzte Zusammenschlüsse

Der Kanton Bern ist im schweizweiten Vergleich sehr kleinräumig strukturiert. Der Medianwert⁹ betrug 2017 1'183 Einwohnerinnen und Einwohner, in den Schweizer Gemeinden 1'475. Beim Mittelwert der Gemeindegrösse zeigt sich ein ähnliches Bild: die Berner Gemeinden liegen im 2017 mit einem Mittelwert von 2'924 Einwohnerinnen und Einwohnern unter dem Schweizer Schnitt von 3'733¹⁰. 2017 wiesen im Kanton Bern 162 Gemeinden (46,3%) weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner auf. In diesen 162 Gemeinden lebten lediglich rund 8% der gesamten Kantonsbevölkerung.

Die Anzahl der politischen Gemeinden verringerte sich von 400 im Jahr 2003¹¹ auf 346 im Jahr 2019. Per Anfang 2019 verzeichnet der Kanton 37 beschlossene und umgesetzte Fusionen mit 94 involvierten politischen Gemeinden. Neben einer als strategisch zu bezeichnenden Fusion mit acht Gemeinden (Fraubrunnen, 2014) wurden schwergewichtig Zusammenschlüsse mit zwei bis vier Gemeinden umgesetzt. Für die Jahre 2020 und 2021 wird mit je drei bis vier Zusammenschlüssen gerechnet. Im Laufe des Jahres 2018 haben erste Gespräche zwischen der Agglomerationsgemeinde Ostermundigen und der Stadt Bern hinsichtlich der Aufnahme von Fusionsabklärungen stattgefunden. Damit scheinen wieder Fusionen von strategischer Bedeutung denkbar.

Tatsache ist allerdings, dass es Grossfusionen schwer haben. Jüngstes Beispiel sind die am 24. September 2017 abgebrochenen Fusionsabklärungen mit elf Gemeinden in der Subregion Oberaargau Nord. Während fünf kleinere Gemeinden für die Weiterführung der Abklärungen votierten, stimmten die grösseren Gemeinden gegen eine strategische Fusion zu einer Gemeinde mit rund 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Weiter wurde im Dezember 2017 beschlossen, ein mit fünf Gemeinden gestartetes Projekt im Gürbetal auf drei Gemeinden zu verkleinern.

⁸ https://www.rr.be.ch/rr/de/index/rrbonline/rrbonline/suche_rrb

⁹ Je die Hälfte der bernischen Gemeinden verfügte 2017 also über weniger bzw. mehr als 1183 Einwohnerinnen und Einwohner ("Der Median einer Auflistung von Zahlenwerten ist der Wert, der an der mittleren (zentralen) Stelle steht, wenn man die Werte der Grösse nach sortiert" {aus: Wikipedia})

¹⁰ Bericht zum Zustand der Berner Gemeinden 2017, Ergebnisse einer Gemeindebefragung, Steiner/Kaiser/Reichmuth; Schweiz. Institut für öffentliches Management, 2017

¹¹ Per 1.1.2004 erfolgten die ersten beiden Fusionen, welche durch Vorwirkung der späteren Gesetzesgrundlage aber bereits von der Finanzhilfe profitierten.

Es ist weiter unbestritten, dass die drei Wirkungsziele des Gesetzes zur Förderung von Gemeindefusionen aus dem Jahr 2004 (Gemeindefusionsgesetz, GFG)¹² nicht bei allen Zusammenschlüssen vollumfänglich erreicht wurden und werden. Diese beinhalten die „Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden“, die „Stärkung der Gemeindeautonomie“ sowie die „wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden“. In der Mehrzahl der Fälle schliessen sich jeweils eine oder mehrere Klein- oder Kleinstgemeinde(n) einer grösseren, leistungsfähigeren Gemeinde an und sichern sich damit das „Überleben“. In aller Regel wird das Leistungsniveau dem höchsten Standard einer beteiligten Gemeinde angepasst. Strategische Überlegungen zur Leistungssteigerung (namentlich verbesserte Handlungsoptionen z.B. im Bereich Raumplanung oder Wirtschaftsförderung) werden im Abklärungsprozess zwar regelmässig angestellt, können der Stimmbevölkerung in der Regel aber nicht zugesichert werden.

Die seit 2004 beschlossenen und umgesetzten Fusionen trugen immerhin bei praktisch allen Gemeinden zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit bei bzw. entschärften die bestehenden oder sich abzeichnenden Leistungsprobleme merklich. In mehreren Fällen führte ein Zusammenschluss gar vergleichsweise schnell zu bezifferbaren Einsparungen und Steuersenkungen¹³. Dies, auch wenn eine jüngere Studie der Hochschule St. Gallen 2016 zum Schluss kam, dass Fusionen kaum einen Spareffekt hätten¹⁴. Es darf an dieser Stelle zusätzlich erwähnt werden, dass im Kanton Bern in den letzten 10 Jahren nur noch in einem Fall eine besondere Verwaltung für eine politische Gemeinde eingesetzt werden musste.

Die Auswirkungen der umgesetzten und bevorstehenden Fusionen werden zur Zeit im Rahmen einer Langzeitstudie „Fusions-Check“¹⁵ unter der Leitung der HTW Chur¹⁶ auch bei bernischen Zusammenschlüssen untersucht und ausgewertet. Damit werden auch kantonsübergreifende Vergleiche möglich sein.

3.2 Instrumente der heutigen Fusionsförderung

Die heutige Fusionsförderung basiert auf vier Säulen:

- Finanzielle Unterstützung¹⁷ (projektbezogene Zuschüsse an Abklärungen, Finanzhilfe an erfolgte Fusionen, FILAG¹⁸-Kompensationen)
- Beratung und Begleitung¹⁹ des Abklärungs- und Umsetzungsprozesses
- Bewirtschaftung und Abgabe von Musterunterlagen und Arbeitshilfen
- Vorschlagsrecht und Anordnung (aktives Anstossen von Abklärungen sowie Anwendung von Zwangsmitteln in gesetzlich definierten Fällen)

¹² Wirkungsziele gemäss Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung von Gemeindefusionen vom 25.11.2004 (Gemeindefusionsgesetz, GFG; BSG 170.12)

¹³ Gemäss eigenen Abgaben der Fusionsgemeinde Stocken-Höfen war der per 1.1.2014 realisierte Zusammenschluss Hauptgrund für die Vornahme einer Steuersenkung per 1.1.2017.

¹⁴ "Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland; 2016"; HSG St. Gallen (Studerus, Schaltegger)

¹⁵ Ganzheitliches Messinstrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen auf der Basis von 47 Indikatoren

¹⁶ Hochschule für Technik und Wirtschaft, HTW Chur; Zentrum für Verwaltungsmanagement; Projekt "Fusionscheck"

¹⁷ Für die finanzielle Unterstützung in Form von projektbezogenen Zuschüssen an Abklärungen sowie an insgesamt 39 umgesetzte Fusionen von politischen Gemeinden (37) und Kirchgemeinden (2) wurden zwischen 2004 und Mitte 2019 total rund CHF 25,4 Mio. Franken ausbezahlt.

¹⁸ Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1), Art. 34 Abs. 1 betr. Ausgleich bei Zusammenlegung von Gemeinden

¹⁹ Im Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion stehen rund 120 Stellenprozente für die Beratung und Begleitung von Reformvorhaben von gemeinderechtlichen Körperschaften zur Verfügung.

Die bestehende Fusionsförderung wurde mit dem 2005 in Kraft gesetzten Gemeindefusionsgesetz (GFG) initiiert. Sie wurde 2009 im Rahmen einer Wirkungs- und Erfolgskontrolle (Evaluation GFG) überprüft²⁰, woraufhin der Grosse Rat am 10. Dezember 2009 mit einer Planungserklärung verschiedene Anpassungen verlangte²¹. Gestützt darauf beschlossen die Stimmberechtigten des Kantons Bern im Jahr 2012 eine Änderung der Kantonsverfassung (KV) und des Gemeindegesetzes (GG). Es wurden darin verschiedene Optimierungen vorgenommen bei der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, so u.a. die Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie der Gemeinden (Art. 108 KV) im Hinblick auf die Anordnung von Gemeindefusionen²². Mit diesen am 1.1.2013 in Kraft getretenen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen erfolgten somit erste Optimierungen bei den Instrumenten und Verfahren für Gemeindefusionen.

Ein Beispiel für diese Optimierungen stellt Artikel 4b Absatz 2 des Gemeindegesetzes (GG)²³ dar. Seit 2013 nimmt das Amt für Gemeinden und Raumordnung auf Wunsch und in Zusammenarbeit mit fusionswilligen Gemeinden sogenannte Perimeterumfragen vor, um frühzeitig den maximal möglichen Perimeter an abklärungswilligen Gemeinden zu eruieren. Die bisherige Wirkung von Perimeterumfragen muss allerdings als gering bezeichnet werden (vgl. auch Kap. 3.3. „Neue Herausforderungen“). Immerhin schaffen Perimeterumfragen eine gewisse Klarheit und Transparenz für die Projektabwicklung. So kann damit in der Regel verhindert werden, dass fortgeschrittene Abklärungen plötzlich erweitert werden müssen. Zudem soll diese Massnahme sogenannten Kaskadenfusionen²⁴ entgegenwirken (vgl. auch hierzu Kap. 3.3). Eine weitergehende Einflussnahme gemäss Artikel 4b Absatz 2 GG, z.B. durch Vorname von Fusionsabklärungen anstelle von (fusionsunwilligen) Gemeinden, scheiterte bisher an den knappen Ressourcen auf Seiten des AGR.

Von diesen punktuellen Anpassungen abgesehen, wurden die damals (2009) rund fünf Jahre alten Fusionsinstrumente als tauglich befunden und die Wirkung von Fusionen als grundsätzlich positiv beurteilt.

3.3 Neue Herausforderungen

Die nun seit 16 Jahren praktizierte Fusionsförderung hat sich aus Sicht des Regierungsrates grundsätzlich bewährt. Insbesondere aber auch mit Blick auf neue Herausforderungen ist der Regierungsrat zur Auffassung gelangt, dass die bestehende Fusionsstrategie weiterzuentwickeln ist.

Für die seit 2004 begleiteten Projekte sowie umgesetzten Zusammenschlüsse stehen – verglichen mit anderen Kantonen – relativ bescheidene finanzielle und personelle Ressourcen²⁵ zur

²⁰ Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Evaluation Gemeindefusionsgesetz, GFG) Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 26.8.2009 (RRB 1478/2009)

²¹ Tagblatt des Grossen Rates 2009, 1599 ff.

²² Siehe dazu Botschaft des Grossen Rates für die kantonale Volksabstimmung vom 23.9.2012

²³ Seit 1.1.2013 stehen dem Kanton gestützt auf Art. 4b des Gemeindegesetzes (GG, BSG 170.11) u.a. folgende zusätzliche Instrumente zur Verfügung: Die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
a unterstützt und berät zusammenlegungswillige Gemeinden,
b kann Gemeindezusammenschlüsse vorschlagen,
c nimmt soweit nötig Abklärungen im Hinblick auf einen Gemeindezusammenschluss vor.

²⁴ Als "Kaskadenfusion" werden Zusammenschlüsse bezeichnet, an der auch Gemeinden beteiligt sind, welche vor weniger als drei Jahren bereits eine Fusion umgesetzt haben. An derartige Zusammenschlüsse wird eine tiefere Finanzhilfe ausgerichtet (Art. 7 GFG).

²⁵ Vgl. vorne Fn 17 bis 20 zu den finanziellen und personellen Ressourcen

Verfügung. Die Studie „Kantonsmonitoring 4, 2012²⁶“ von Avenir Suisse²⁷ verlieh der bernischen Fusionsförderung unter Berücksichtigung aller Massnahmen und Angebote im Bereich Gemeindereformen (vgl. Kap. 3.2) eine gute Note.

Im Vordergrund steht das Prinzip der freiwilligen Zusammenschlüsse sowie deren Begleitung und Beratung in prozessualen, rechtlichen und finanziellen Belangen. Unbestritten ist allerdings, dass dieser Fusionsförderung keine fundierte räumlich-strategische Zielvorstellung zu Grunde liegt. Die im 2004 formulierte qualitative (Leistungsfähigkeit, Gemeindeautonomie) und quantitative (Reduktion der Anzahl Gemeinden von 400 auf 300) Zielsetzung orientiert sich primär an der grossen Anzahl Kleinstgemeinden und deren Integration in ein leistungsfähigeres Gebilde. Es bestehen weder definierte Standards noch umschriebene Förderräume für Fusionen. Wie oben ausgeführt, kam es in den letzten 15 Jahren denn auch nur selten zu echten strategischen Fusionen in Sinne der Postulatsforderung oder der Kriterien des Grundlagenberichts.

Langzeiterfahrungen sind zwar erst punktuell vorhanden und dokumentiert; die seit 2005 gesammelten Erfahrungen und die systematischen Auswertungen seit 2013 lassen allerdings nur diesen Schluss zu: Bei einer Fusion steht der Erhalt der Leistungs- und Funktionsfähigkeit sowie des früheren Leistungsniveaus im Vordergrund. Insofern kann zugunsten der bernischen Fusionspolitik festgehalten werden: Sie wirkt und setzt gezielt dort an, wo akuter Bedarf vor Ort herrscht.

Die Fusionsförderung steht gleichwohl jedoch vor neuen Herausforderungen. Seit einigen Jahren treten zunehmend Konstellationen auf, in welchen kleinere, schwächere Gemeinden fusionswillig wären, die leistungsfähigere(n) Nachbargemeinde(n) aber keinen Handlungsbedarf haben oder kein Risiko eingehen wollen. Mehrfach war und ist zu beobachten, dass sich mittelgrosse Gemeinden zwar bereit erklären, mit einer, aber nicht mit mehreren kleinen Nachbargemeinden gleichzeitig zu fusionieren. Bei solchen Konstellationen fehlt zurzeit ein griffiges Instrumentarium. So gibt es heute beispielsweise keine Möglichkeit, eine Gemeinde zusätzlich finanziell zu unterstützen, welche beim freiwilligen Zusammenschluss mit gleichzeitig mehreren eher leistungsschwachen Gemeinden die eigene Leistungsfähigkeit²⁸ gefährdet sieht.

Folge derartiger Konstellationen können Kaskadenfusionen sein, d.h. umgesetzte Fusionen, bei welchen mindestens eine Gemeinde zum wiederholten Mal fusioniert. Dies ist allerdings weder für kleine noch für grössere, leistungsfähigere Gemeinden – und ebenso wenig für den Kanton – befriedigend, weil sehr ressourcenintensiv.

Die Realisierung mehrerer Klein-Fusionen in einem bestimmten Gebiet hat in jüngerer Zeit darüber hinaus auch mehrfach dazu geführt, dass Einzelgemeinden isoliert zurückbleiben. Grund dafür kann, neben der geringen Bereitschaft leistungsfähiger Gemeinden, auch ein bewusst gewählter Alleingang der Gemeinde sein.

Es kommt hinzu, dass die in den letzten Jahren vom AGR angeregten oder durchgeführten Perimeterumfragen²⁹ im benachbarten Umfeld von fusionswilligen Gemeinden zwar regelmässig vorgenommen wurden und werden, aber häufig nur situativ erfolgen und nicht auf einer

²⁶ Kantonsmonitoring 4, 2012, "Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität; Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone", avenir suisse, Autor: Lukas Rühli. In dieser Studie erreichte der Kanton Bern im Gesamtranking zur Gemeindestrukturpolitik Rang 4 (vgl. 5.1.5., S. 159ff.). Das Abschneiden im Teilgebiet "Fusionsförderung" hatte massgeblichen Einfluss auf die Position des Kantons Bern im Gesamtranking des Kantonsmonitoring 2012.

²⁷ "Avenir Suisse erarbeitet als unabhängiger Think-Tank marktwirtschaftliche, liberale und wissenschaftlich fundierte Ideen für die Zukunft der Schweiz" (Zitat: www.avenir-suisse.ch)

²⁸ Als Gefährdung der eigenen Leistungsfähigkeit bzw. als "Risiken" bei Fusionsabklärungen mit mehr als zwei Gemeinden werden oftmals u.a. die aufwändige Projektorganisation, die unterschiedlichen finanziellen Verhältnisse, der (unterschiedliche) Zustand der Infrastrukturen, die mögliche Anspruchshaltung kleinerer Partner sowie die komplexe Harmonisierung von Erlassen und interkommunalen Verflechtungen genannt.

²⁹ Gemäss Art. 4b Abs. 2 des Gemeindegesetzes (GG, BSG 170.11.) kann die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion Gemeindezusammenschlüsse vorschlagen. Dieses Instrument besteht seit 2013 und wird regelmässig in Form von

Gesamtschau unter Anwendung einheitlicher Kriterien basieren.

Für Fusionsabklärungen in grösseren Perimetern können lediglich geringfügig höhere finanzielle Zuschüsse oder nach erfolgter Umsetzung höhere Finanzhilfen ab dritter beteiligter Gemeinde in Aussicht gestellt werden.

Mit den vorhandenen positiven Anreizen, aber auch Zwangsmitteln (FILAG-Kürzungsmöglichkeit³⁰ oder gar Anordnung von Fusionen) kann diesen neuen Herausforderungen in aller Regel nicht begegnet werden. Dies deshalb, weil die gesetzlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind oder freiwillige gestartete Projekte nicht gefährdet werden sollen.

Zunehmend erkundigen sich fusionswillige Gemeinden vor einem Projektstart auch von sich aus nach einer verbindlichen und räumlich-konkreten Vorstellung des Kantons von Zusammenschlussperimetern. Derartige Anfragen sind ebenfalls Teil der zusätzlichen Herausforderungen bei der Fusionsförderung.

3.4 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und Stossrichtung einer zukünftigen Fusionsstrategie

Vom 16. Februar bis 25. Juni 2018 wurde eine Vernehmlassung zum Entwurf des regierungsrätlichen Berichts vom 14. Februar 2018 (vgl. Kap. 2.2.) durchgeführt. Die 70 eingegangenen Stellungnahmen befassen sich intensiv und sehr engagiert, aber auch kontrovers mit der zukünftigen Fusionsförderung.

Die im Anhang (Kap. 7) detailliert dargelegten Vernehmlassungseingaben führen zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

- Der im Vernehmlassungsentwurf des Berichts zur Diskussion gestellte „Fusionsrichtplan“ ist in der konkret vorgeschlagenen Form vielfach kritisiert worden. Die Grundidee dahinter, d.h. dass der Kanton über ein Zielbild für die Gemeindefusionspolitik verfügen sollte, wurde jedoch in zahlreichen Vernehmlassungseingaben begrüsst. Zur Visualisierung der angestrebten Gemeindelandschaft soll deshalb neu – in einem partizipativen Prozess – ein „Zielbild“ mit sogenannten Förderräumen für Fusionen erarbeitet werden.
- Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Strategieoption mit einer top-down gesteuerten Fusionspolitik wurde breit abgelehnt. Der nun vorliegende Bericht basiert deshalb auf der in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Variante, welche weiterhin auf das Freiwilligkeitsprinzip setzt und das Instrumentarium weiter entwickeln und optimieren will.

Bereits seit längerer Zeit und nun gestützt auf diese neueren Erkenntnisse und Herausforderungen (vgl. Kap. 3.3.) befürwortet der Regierungsrat eine breite Diskussion der bernischen Fusionsstrategie und Prüfung ihrer Weiterentwicklung. Wie er in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 bis 2022³¹ im strategischen Ziel 4 festgehalten hat, will er die Regionen und Gemeinden in ihren jeweiligen Stärken unterstützen und die bestehende Gemeindefusionspolitik im Hinblick auf leistungsstarke und handlungsfähige Gemeinden aktualisieren.

sogenannten Perimeterumfragen eingesetzt. Diese werden in der Regel von den Gemeinden selber oder vom Amt für Gemeinden und Raumordnung durchgeführt. Dabei geht es primär darum, die umliegenden Gemeinden frühzeitig über ein beabsichtigtes Abklärungsprojekt zu informieren und den grösstmöglichen, sinnvollen (Abklärungs-)Perimeter zu eruieren.

³⁰ Gemäss Art. 35a Abs. 1 FILAG kann der Regierungsrat gegenüber Gemeinden, welche sich der Aufnahme von Fusionsabklärungen oder einem Gemeindezusammenschluss widersetzen, Leistungen nach diesem Gesetz kürzen, wenn die betreffenden Gemeinden nach dem Zusammenschluss voraussichtlich weniger Leistungen nach diesem Gesetz beanspruchen würden.

³¹ Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022 (Engagement 2030; "Die Vision der Regierung für einen starken Kanton Bern"), vgl. Ziel 4, Projekt Nr. 4.2

Freiwillige Gemeindefusionen sind somit konsequent weiterzuführen und die Instrumente zur Unterstützung und Beschleunigung dieses Prozesses gezielt anzuwenden.

Die Forderungen des Postulats Müller stellen einen Impuls zur Auseinandersetzung mit der zukünftigen Fusionsförderung dar. Die im Bericht „Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern“ erarbeiteten fundierten wissenschaftlichen Grundlagen sind in die fachliche Diskussion einzubeziehen.

Für die politische Diskussion legt der Regierungsrat dem Grossen Rat in Kapitel 4 seine Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Fusionsförderung vor.

4 Weiterentwicklung der Fusionsförderung

4.1 Erarbeitung eines Zielbildes mit Förderräumen

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass es angezeigt ist, ein Zielbild der zukünftigen Gemeindelandschaft zu entwickeln und als strategisches Steuerungsinstrument einzusetzen. Dazu ist ein Prozess in Gang zu setzen auf der Basis der vorhandenen Datengrundlagen, Erfahrungen, aber auch unter Einbezug von regionalen Kenntnissen und Befindlichkeiten der dezentralen Verwaltungseinheiten.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass damit dem überwiesenen Postulat („Denkmodell“), aber auch den kritisch-konstruktiven Rückmeldungen aus der Vernehmlassung Rechnung getragen werden kann. Die mehrfach geäußerte grundsätzliche Zustimmung zu einer strategischen Ausrichtung und Weiterentwicklung der Fusionsförderung kann anhand folgender sinn- gemäss zusammengefasster Stellungnahmen verdeutlicht werden:

Zahlreiche Vernehmlassungseingaben halten fest, dass ein visualisiertes „Denkmodell“ bzw. Zielbild ein konsistentes Basisinstrument für eine ganzheitliche Betrachtung darstelle. Neben grundlegender und ebenso zahlreicher Kritik an Kriterien zur Grenzziehungen und Zuteilungen von Gemeinden im Bericht vom 14. Februar 2018 wird eine Überarbeitung unter Einbezug der Gemeinden selber mit den entsprechenden regionalen Kenntnissen als gangbarer Weg betrachtet.

Für die Erarbeitung und Visualisierung eines Zielbildes gelten folgende Leitlinien und Anforderungen:

- Das Zielbild definiert „Förderräume“ für Fusionen und nimmt damit die Postulatsforderung nach einer kantonalen Gesamtschau auf.
- Die Festlegung von Förderräumen für Gemeindezusammenschlüsse soll der angestrebten nachhaltigen Raumentwicklung dienen und entspricht damit den regierungsrätlichen Legislaturzielen.
- Anders als beim „Fusionsrichtplan“ der Vernehmlassungsvorlage werden keine harten Kriterien für die Förderraumabgrenzung vorgegeben. Die Förderräume sollen sich an der Zentralitätsstruktur des Richtplans 2030 orientieren. Ihr kommt im Zielbild in jedem Fall eine wichtige Funktion zu. Sämtliche der vorgeschlagenen Perimeter beinhalten ein Zentrum mit mehr oder weniger anzuschliessenden Gemeinden.
- Das Zielbild mit Förderräumen enthält keine fixe Zielgrösse bezüglich Anzahl an politischen Gemeinden. Es orientiert sich bei der Erarbeitung aber an der im Grundlagenbericht vom 31. Mai 2017 aufgezeigten Erkenntnis, dass eine Reduktion auf 100 bis

150 politische Gemeinden erhebliche Verbesserungen mit sich brächte.

- Zusammenschlüsse in den entsprechenden Räumen schaffen für die Gemeinden in den Bereichen Wirtschaft, Raum/Umwelt und Gesellschaft zusätzliche und langfristige Handlungsoptionen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und bereits laufender Reformprozesse.
- Die im Zielbild zu umschreibenden Förderräume weisen grundsätzlich ähnliche, aber nicht zwingend die gleichen Merkmale³² auf. Berücksichtigt werden die teilweise unterschiedlichen Ausgangslagen und Herausforderungen für Gemeinden zwischen Jura und Alpenraum mit seinen Talschaften. Dazu gehört die Tatsache, dass sich in Agglomerationen andere Fragestellungen ergeben können als in ländlichen Gegenden. Anhand des Zielbildes wird jeder Gemeinde aufgezeigt werden können, welches Potential ein Zusammenschluss in wirtschaftlicher, räumlicher und gesellschaftlicher Hinsicht mit sich bringt.
- Für die bezeichneten Förderräume wird u.a. festzulegen sein, in welchen Fällen, d.h. unter welchen Bedingungen allenfalls Zusammenschlüsse in Teilperimetern oder in Abweichung vom Zielbild zugelassen werden.
- Sowohl bei der teilweisen wie auch bei der vollständigen Umsetzung der zu definierenden Zielstruktur werden die kantonale (dezentrale) Verwaltungsstruktur, die regionale Zusammenarbeit, aber auch das System des Finanz- und Lastenausgleichs nicht grundsätzlich in Frage gestellt.
- Zur Umsetzung werden die Fusionsförderinstrumente aktualisiert und weiterentwickelt. Die dazu notwendigen Rechtsgrundlagen durchlaufen den üblichen Gesetzgebungsprozess (vgl. dazu Kapitel 4.3.)

Die Erarbeitung eines Zielbildes der zukünftigen Gemeindelandschaft muss nach Auffassung des Regierungsrats – wie bereits ausgeführt – in einem partizipativen Prozess erfolgen. Das bereits involvierte und federführende Amt für Gemeinden und Raumordnung ist im Anschluss an die anlässlich der Juni-Session 2019 zu führende politische Debatte mit der Bildung einer Projektorganisation zu beauftragen.

Gestützt auf diese Auslegeordnung wird der Regierungsrat über die Einsetzung einer Projektgruppe zur Erarbeitung eines Zielbildes „Gemeindelandschaft Kanton Bern“ befinden.

Leitsatz 1: Unter der Leitung des Kantons ist unter Einbezug der Gemeinden in partizipativer Weise ein Zielbild „Gemeindelandschaft Kanton Bern“ zu erarbeiten.

³² Nach Auffassung des Regierungsrates ist es naheliegend, anerkannte Merkmale von sog. „funktionalen Räumen“ heranzuziehen bzw. zu verwenden. Wie zahlreichen Publikationen insbesondere im Bereich Raumplanung zu entnehmen ist, existiert keine allgemein anerkannte und präzise Definition funktionaler Räume.

Die folgende, in einem kantonalen Erlass GL (Art. 5 Bauverordnung des Kantons Glarus; GS VII B/1/1) verwendete Umschreibung beinhaltet aus Sicht des Regierungsrats zentrale Elemente:

Bei einem funktionalen Raum handelt es sich um einen Raum, der über die politische Grenze der Gemeinde oder des Kantons hinausgeht und sich über die Beziehungen und das Verhalten der Einwohner, die Erreichbarkeiten sowie die Aktivitäten, die in diesem Raum stattfinden und deren Vernetzung, bestimmt. Funktionale Räume können insbesondere Wirtschaftsräume, Agglomerationen, ländliche Räume, touristische Regionen und Ähnliches sein.

Diese Umschreibung stützt nach Auffassung des Regierungsrates die Zulässigkeit der Verwendung von regionsspezifischen Merkmalen im weitläufigen Kanton Bern.

4.2 Aktualisierung und Weiterentwicklung der Förderinstrumente

Zur Erreichung einer Gemeindelandschaft gemäss dem zu erarbeitenden Zielbild sind die bestehenden Grundlagen und Förderinstrumente für Gemeindefusionen im Grundsatz beizubehalten, aber im Sinne der Weiterentwicklung zu optimieren und punktuell zu ergänzen. Grundidee dieses Ansatzes ist, die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen effizienter und gezielter einzusetzen.

Es ist davon auszugehen, dass eine solche „Optimierung light“ lediglich geringfügigen Anpassungsbedarf der Gesetzgebung zu Folge hat. Das Primat der Freiwilligkeit von Gemeindezusammenschlüssen soll unverändert gelten. Angeordnete Fusionen („Zwangsfusionen“) bleiben die Ausnahme und sind nur in den bereits heute abschliessend umschriebenen Fällen möglich. Damit erübrigt sich insbesondere eine Anpassung der Kantonsverfassung (KV).

Im Folgenden werden unabhängig voneinander umsetzbare, aber kombinierbare Massnahmen skizziert, welche nach Festlegung der grundsätzlichen Stossrichtung in den entsprechenden (Gesetzgebungs-)verfahren zu erarbeiten sein werden.

4.2.1 Gezielter Ressourceneinsatz

Beschreibung der Massnahme:

Im Zentrum steht der gezielte Mitteleinsatz für Zusammenschlüsse in den definierten Förderräumen. Dies gilt für die zur Verfügung stehenden monetären und personellen Ressourcen des Kantons.

Es werden keine fixen Zielgrössen zur Anzahl Gemeinden oder deren Bevölkerungszahl festgelegt. In Zukunft werden aber grundsätzlich nur noch strategische Gemeindefusionen in den definierten Förderräumen aktiv unterstützt. Innerhalb der Förderräume können beispielsweise Zusammenschlüsse mehrerer (ländlicher) Gemeinden mit klarem Bezug zu einem Zentrum, aber auch Agglomerationsfusionen strategisches Potenzial aufweisen. Wie bereits in Kapitel 4.1 ausgeführt, werden bei der Beurteilung dieses Potenzials die teilweise unterschiedlichen Ausgangslagen und Herausforderungen für Gemeinden zwischen Jura und Alpenraum zu berücksichtigen sein.

Sowohl bei den heutigen Staatsbeiträgen an Fusionsabklärungen (sog. projektbezogene Zuschüsse nach Art. 34 FILAG) als auch für Finanzhilfen an erfolgte Fusionen (nach Art. 3 ff. GFG) werden die Kriterien zur Gewährung zu überprüfen sein:

- **Projektbezogene Zuschüsse** (Abklärungsbeiträge) sollen grundsätzlich an strategische Fusionsabklärungen im Sinne des Zielbildes ausgerichtet werden. Sowohl die hälftige Beteiligung des Kantons an den Projektkosten wie auch der Zeitpunkt und die Erfolgsunabhängigkeit werden zu überprüfen sein. Die Ausrichtung von projektbezogenen Zuschüssen könnte allenfalls auch von Art und Umfang der Mitarbeit der betroffenen Gemeinden abhängig gemacht werden.
- **Finanzhilfen;** Die heutige Ausrichtung der Staatsbeiträge an umgesetzte Fusionen nach linearen Berechnungskriterien³³ ist zu überdenken.

Beabsichtigte Wirkung:

Nicht strategische Kleinst- und Kaskadenfusionen werden zurückgehen aber aufgrund des unbestrittenen Prinzips der Freiwilligkeit weiterhin möglich sein. Kleinstgemeinden werden gezwungen sein, sich abzeichnende Probleme bei der Leistungserfüllung sehr frühzeitig zu kommunizieren und Fusionsbereitschaft zu signalisieren.

³³ gemäss Gemeindefusionsgesetz (GFG) setzt sich die Finanzhilfe zusammen aus einem Pro-Kopf-Beitrag (CHF 400) multipliziert mit der Einwohnerzahl der Gemeinden (max. 1000 pro Gemeinde) und einem Multiplikator von je 0,1 ab der dritten Gemeinde.

Projektorganisationen von nichtstrategischen Fusionen werden nur noch sehr punktuell³⁴ vom Kanton begleitet, profitieren aber weiterhin von bestehenden Materialien und Musterunterlagen.

Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:

Es wird davon ausgegangen, dass für die Fusionsförderung weiterhin Mittel mindestens im Umfang der bisherigen Rahmenkredite benötigt werden. Alle vier Jahre wird der Ressourcenbedarf neu zu beurteilen sein. Damit hat der Grosse Rat weiterhin die Kostenkontrolle, Erlassanpassungen sind nur punktuell notwendig.

Wie bereits ausgeführt, wird im Einzelfall zu beurteilen und den Gemeinden zu kommunizieren sein, welche vom Zielbild abweichende Fusionen unterstützt und allenfalls mit finanzieller Unterstützung rechnen können. Hierzu braucht es Ausnahmekriterien und in jedem Fall eine Anhörung der Gemeinden.

Leitsatz 2: Die finanziellen und personellen Ressourcen werden gezielt für strategische Fusionen eingesetzt. Das zu erarbeitende Zielbild mit Förderräumen stellt die Entscheidungsgrundlage dar für einen effizienten Einsatz von Finanzen und Beratungs-Ressourcen. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur Gewährung von finanzieller Unterstützung werden überarbeitet.

4.2.2 Gezielte Förderung von Zentrumsfusionen

Die Erfahrungen zeigen, dass finanzschwache Gemeinden für Zentrumsfusionen als potenzielle Fusionspartner vielfach unattraktiv sind oder gar ein Risiko darstellen (vgl. Ausführungen in Kap. 3.3).

Beschreibung der Massnahme:

Um Fusionen zwischen finanzschwachen Gemeinden und ihren (finanz- und leistungsstärkeren) Zentrumsfusionen, aber auch um räumlich sinnvolle Zusammenschlüsse gezielt zu fördern, soll als neues Instrument und zusätzlicher Anreiz ein sogenannter "Zentrumsbonus" geschaffen werden. Dies kann in Form eines einmaligen oder zeitlich befristeten Beitrags (neben der bzw. ergänzend zur Finanzhilfe nach umgesetzter Fusion) geschehen.

Die entsprechenden Förderräume ergeben sich dabei ebenfalls aus dem Zielbild. Es wird im Einzelfall und unter Berücksichtigung von lokalen Voraussetzungen (z.B. bestehende Zusammenarbeit) zu beurteilen sein, welcher Perimeter die grösste strategische Bedeutung hat. Dabei wird zu vermeiden sein, dass durch die Zentrumsbildung „isolierte“ Einzelgemeinden zurückbleiben.

Für die Berechnung eines allfälligen „Zentrumsbonus“ werden klare und verlässliche Kriterien zu definieren sein.

Zur Definition der potentiell berechtigten Zentrums- und Kleinstgemeinden ist das Zielbild mit den Förderräumen heranzuziehen.

Beabsichtigte Wirkung:

In erster Linie soll damit ein Instrument zur gezielten Förderung von strategischen Fusionen geschaffen werden. Dabei wird die teilweise unterschiedliche Ausgangslage von ländlichen (Zentrums-)Gemeinden und Agglomerationen zu berücksichtigen sein.

In zweiter Linie soll mit diesem Anreiz Zusammenschlüssen zum Durchbruch verholfen wer-

³⁴ Unter punktueller Begleitung wird das Minimum an juristischem und prozessuellem Support verstanden, damit die Gemeinden genehmigungsfähige Rechtsgrundlagen erarbeiten und dem Kanton unterbreiten können.

den, welche, wie in Kapitel 3.3 beschrieben, an der fehlenden Bereitschaft der leistungsfähigeren Gemeinden scheitern, wenn diese keinen Handlungsbedarf haben oder gar (finanzielle) Risiken orten.

Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:

Die Mittel für diese Massnahme sind jeweils in einem Rahmenkredit zu beantragen, analog der heutigen Mittelbereitstellung für Finanzhilfen. Damit ist die finanzpolitische und budgettechnische Planbarkeit sichergestellt.

Aus heutiger Sicht wird es unumgänglich sein, eine Prioritätenordnung mit Beurteilungskriterien zu erstellen und zu bewirtschaften. Sowohl für potentiell berechnete Gemeinden wie auch mit Blick auf die Kantonsfinanzen wird die frühzeitige Ressourcenplanung wichtig sein. Wirkungsvoll eingesetzt werden derartige Boni insgesamt zu einem höheren Mittelbedarf insgesamt führen.

Das skizzierte Instrument eines „Zentrumsbonus“ an eine potentiell leistungsfähigere Gemeinde ist zurzeit nicht gesetzlich geregelt. Es bedingt die Ausarbeitung im Rahmen einer Gesetzesvorlage. Zu prüfen ist eine Integration in das bestehende Gemeindefusionsgesetz.

Der vorgeschlagene „Zentrumsbonus“ ist abzugrenzen vom Sonderbeitrag (Art. 41 GG), der einer angeordneten Fusion zum Ausgleich von Sonderlasten durch den Grossen Rat gewährt werden kann.

Leitsatz 3: Mit einem neuen „Zentrumsbonus“ werden gezielt Fusionen mehrerer Kleinstgemeinden mit einer Zentrumsgemeinde, aber auch Fusionen in Agglomerationen gefördert. Dazu wird eine gesetzliche Grundlage mit entsprechenden Kriterien auszuarbeiten sein.

4.2.3 Einflussnahme auf Fusionsabklärungs- und Umsetzungsprozess

Beschreibung der Massnahme:

Beim Abklärungs- und Umsetzungsprozess von freiwillig gestarteten Fusionsprojekten in den definierten Förderräumen übernimmt der Kanton (AGR) eine aktivere Rolle. Heute werden grundsätzlich alle Zusammenschlussprojekte auf Anfrage durch das AGR begleitet und unterstützt. Künftig erfolgt die Begleitung selektiver, d.h. beschränkt auf Vorhaben gemäss Zielbild, so dass die knappen personellen Ressourcen gezielter eingesetzt werden können. Durch die inzwischen erarbeiteten Musterunterlagen, bestehenden Projektunterlagen und praxiserprobten Übergangsregelungen muss bei einem Gemeindezusammenschluss weniger Pionierarbeit geleistet werden als noch vor 10 bis 15 Jahren.

In Ergänzung dazu wird vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Gemeindezusammenschlüsse durch den Kanton vorzuschlagen und die nötigen Abklärungen durch den Kanton selber vorzunehmen (Art. 4b Abs. 2 Bstb. b und c GG).

Beabsichtigte Wirkung:

Mit der verstärkten Einflussnahme auf Fusionsabklärungen kann der Kanton frühzeitig, proaktiv und gezielt auf strategisch sinnvolle und aus gesamtkantonalen Optik wünschbare Fusionen hinwirken. Einem Nichteinbezug einzelner (Rand-)Gemeinden und damit der Bildung von „Lücken“ (d.h. nicht fusionierten Einzelgemeinden) wird entgegengewirkt.

Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:

Sollen Fusionsabklärungen vermehrt proaktiv angestossen und umgesetzt werden, ist von einem erhöhten personellen Ressourcenbedarf beim Kanton auszugehen. In rechtlicher Hinsicht ist eine Mitwirkungspflicht (z.B. bei der Informationsbeschaffung und Grundlagenarbeit) der Gemeinden vorzusehen.

Zu prüfen sein werden eine zusätzliche Standardisierung des Abklärungsprozesses sowie eine Vereinfachung bei den heute geforderten Abklärungsinhalten. Zu denken ist unter anderem an verbindlichere Vorgaben und Muster bei der Projektabwicklung (z.B. Umfang der Grundlagenberichte/Machbarkeitsstudien) und eine Minimierung des zwingenden Inhalts von Fusionsverträgen.

Leitsatz 4: Der Kanton nimmt aktiven Einfluss auf den Abklärungs- und Umsetzungsprozess von Gemeindefusionen gemäss dem Zielbild mit Förderräumen.

4.2.4 Konsequenter Einsatz der bestehenden Durchsetzungsinstrumente

Beschreibung der Massnahme:

Kürzungen von FILAG-Leistungen³⁵ gegenüber fusionsunwilligen finanzschwachen Gemeinden sowie Anordnungen von Fusionen werden auf der Basis des Zielbildes konsequenter eingesetzt. Der Katalog der mit den abschliessend aufgezählten Voraussetzungen zur Anwendung der Durchsetzungsinstrumente bleibt unverändert.

Beabsichtigte Wirkung:

Eine konsequentere und frühzeitig kommunizierte Prüfung und der Einsatz der bestehenden Durchsetzungs- und Zwangsinstrumente fördern Fusionsabklärungen in homogenen Räumen und verhindern „Lücken“ (verbleibende Einzelgemeinden bei fortgeführten Projekten). Dazu wird einem laufenden Grossprojekt aufgezeigt, welche Minimalperimeter im Falle des Scheiterns weiterzuverfolgen sind, damit der Kanton von der Prüfung der entsprechenden Instrumente absieht. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn ein gescheitertes Projekt mit sieben Gemeinden je in einem Teilperimeter mit drei und vier Gemeinden weitergeführt und umgesetzt wird.

Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:

Eine flächendeckende Berechnung der FILAG-Einsparungen sämtlicher Zusammenschlusskombinationen ist ressourcenmässig nicht möglich. Anhand des Zielbildes mit Förderräumen kann aber systematisch vorgegangen werden.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass Fusionsprojekte nach dem Ausstieg einzelner oder mehrerer Gemeinden oftmals weitergeführt werden. Diese verkleinerten Vorhaben weisen eine hohe Erfolgsquote auf. Die erzwungene Mitarbeit einer Gemeinde kann einem Projekt Schaden zufügen. Nicht zuletzt deshalb wurde in der Vergangenheit – auch bei grundsätzlich gegebenen Voraussetzungen – von FILAG-Kürzungen abgesehen bzw. gar nicht dem abschliessend zuständigen Organ unterbreitet. Aus Sicht des Regierungsrates sind FILAG-Kürzungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden zukünftig trotzdem auch bei geringem Potential konsequent anzuwenden, um auf strategische Fusionen hinzuwirken.

Bei der ultima ratio-Massnahme der Anordnung einer Fusion bilden die eng und abschliessend umschriebenen Voraussetzungen eine unverändert hohe Hürde. Das Zielbild liefert allerdings Hinweise auf die bisher in Art 108 der Kantonsverfassung vorausgesetzten, bisher aber nicht präzise umschriebenen „überwiegenden kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen“.

Leitsatz 5: Die bestehenden "Durchsetzungs- und Zwangsinstrumente" werden auf der Basis des Zielbildes konsequenter eingesetzt.

³⁵ Zu den Voraussetzungen für FILAG-Kürzungen vgl. auch Fn 30

4.3 Umsetzung der Anpassungen

Die Anpassung der bestehenden Fusionsförderinstrumente bedingt voraussichtlich nur geringfügige Gesetzesanpassungen (GG, GV, FILAG und GFG). Von einer Verfassungsänderung kann abgesehen werden.

Die Optimierungsmassnahmen können miteinander kombiniert werden. Die bestehenden strukturellen und geografischen Unterschiede zwischen den Regionen des Kantons sind zu berücksichtigen.

Damit die heute punktuelle Begleitung von Fusionsprojekten durch eine proaktive Steuerung von strategisch sinnvollen Fusionen auf der Grundlage des Zielbildes mit Förderräumen abgelöst werden kann, braucht es eine Stärkung der Beratungsressourcen.

5 Schlussfolgerung des Regierungsrats

Bei der Fusionsförderung ortet der Regierungsrat Handlungsbedarf. Es ist an der Zeit, ein Gesamtkonzept für die zukünftige Gemeindelandchaft zu erarbeiten.

Hiermit unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat Handlungsempfehlungen für die künftige Ausrichtung der Fusionsförderung nach Auswertung der Vernehmlassung. Es handelt sich um einen Bericht im Sinn von Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe c GRG³⁶, der vom Grossen Rat ganz oder teilweise zur Kenntnis genommen oder mit Auflagen an den Regierungsrat zurückgewiesen werden kann. Mit der Kenntnisnahme kann der Grosse Rat Planungserklärungen zum Bericht abgeben.

Je nach dem wie sich der Grosse Rat zu den Leitsätzen stellt, wird der Regierungsrat anschliessend die notwendigen Folgearbeiten an die Hand nehmen und dem Grossen Rat nötige Erlassanpassungen zu gegebener Zeit vorlegen.

6 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht gemäss Artikel 52 Absatz 1 des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) zur Kenntnis zu nehmen.

³⁶ Gesetz vom 4.6.2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG), BSG 151.21

7 Anhang / Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens

7.1 Übersicht

Anlässlich der zwischen dem 16. Februar 2018 und dem 25. Juni 2018 durchgeführten Vernehmlassung gingen insgesamt 70 Eingaben von politischen Parteien³⁷, Gemeinden³⁸, Regionalkonferenzen, Regionen, Verbänden, Vereinen und weiteren Stellen (unter Begriff Organisationen³⁹ zusammengefasst) sowie von kantonalen Stellen (nicht öffentlich)⁴⁰ ein. Die folgende Tabelle enthält eine Grobübersicht⁴¹ über die Beurteilung (mittels öffentliche Stellungnahmen) des im Bericht vorgestellten Ansatzes der strategischen Ausrichtung der Fusionsförderung, des Fusionsrichtplans (Karte mit homogenen Raumeinheiten), sowie der beschriebenen Varianten 1 und 2 mit ihren Leitsätzen.

Hauptkriterium / Leitsatz	Parteien	Gemeinden	Organisationen
Strategische Ausrichtung der Fusionsförderung	Rund zwei Drittel der öffentlichen Stellungnahmen stimmen einer strategischen Ausrichtung der Fusionsförderung grundsätzlich zu. Rund ein Drittel der öffentlichen Stellungnahmen lehnen eine strategische Ausrichtung der Fusionsförderung grundsätzlich ab.		
Fusionsrichtplan (Karte mit homogenen Raumeinheiten in Anhang 1 des Berichts vom 14.2.2018)	zustimmend: BDP, EVP, FDP, Grüne, SP ablehnend: EDU, SVP	zustimmend: Bern, Biel, Eggwil, Freimettigen, Lyss, Niederhünigen, Thun ablehnend: Ittigen, Köniz, Langenthal, Langnau, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rumendingen, Rümligen, St. Stephan, Steffisburg, Trubschachen, Worb, Wynigen	zustimmend: Region Kiesental, Region, Oberaargau, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Verein Bern Neu gründen ablehnend: CMJB, CAF, ERT, Gemeindepräsidenten Oberes Emmental, IG ländlicher Raum, Regionalkonferenz Emmental, VBG/BGK

³⁷ BDP, EDU, EVP, FDP, GLP, Grüne, SP, SVP (8)

³⁸ Belp, Bern (Gemeinderat und Agglomerationskommission), Biel/Bienne, Eggwil, Freimettigen, Häutligen, Ittigen, Köniz, Langenthal, Langnau, Lauperswil, Lyss, Mirchel, Muri, Münsingen, Niederhünigen, Ostermundigen, Röthenbach i.E., Rumendingen, Rümligen, Steffisburg, St. Stephan, Thun, Trubschachen, Worb, Wynigen, Zollikofen (total 27)

³⁹ Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Regionalkonferenz Emmental, Region Kiesental, Region Oberaargau, Entwicklungsraum Thun ERT, Berner KMU, Bernischer Anwaltsverband, Chambre d'Agriculture du Jura Bernois, Handels- und Industrieverein HIV, Berg- und Planungsregion Kandertal und Obersimmental-Saanenland, Interessengemeinschaft ländlicher Raum, Bern neu gründen, Verband bernischer Bürgergemeinden und bürgerlicher Korporationen, Conseil du Jura Bernois (CJB), Conférence des maires du Jura bernois et du district de Bienne (CMJB), Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF), Verband Bernischer Gemeinden/Bernisches Gemeindekader (VBG/BGK), Gemeindepräsidenten des Oberen Emmentals, Römisch-katholische Landeskirche, Verwaltungsgericht (total 21)

⁴⁰ Nicht öffentliche Stellungnahmen: Geschäftsstelle der Betreibungs- und Konkursämter des Kantons Bern BAKA, Geschäftsleitung Regierungsstathalterämter, Finanzkontrolle, Justizleitung, KESB Bern, Verband der Betreibungs- und Konkursbeamten sowie der Bereichsleiter Inkasso Steuerverwaltung des Kantons Bern (VBKBIS) (total 6); zusätzlich die Direktionen (total 8)

⁴¹ Die "Grobübersicht" listet tabellarisch auswertbare Stellungnahmen auf, welche einem im Bericht präsentierten Hauptkriterium oder Leitsatz klar zuzuordnen sind und sich zustimmend oder ablehnend äussern. Zahlreiche der 70 Vernehmlassungseingaben umfassen mehrere Bemerkungen mit sowohl zustimmenden wie auch ablehnenden Voten. Einzelne Stellungnahmen enthalten zudem generelle Aussagen zur Fusionsförderung und/oder Gemeindelandschaft, welche nicht in der Tabelle erscheinen aber in die Beurteilung eingeflossen sind. Ebenfalls nicht tabellarisch dargestellt aber inhaltlich verarbeitet worden sind konstruktive Kritik, Verbesserungsvorschläge und dergleichen zu einzelnen Leitsätzen.

Allgemein zu Variante 1 (Optimierung light, moderate Weiterentwicklung)	zustimmend: BDP, FDP, Grüne, SVP ablehnend: EDU, GLP	zustimmend: Belp, Eggwil, Freimet- tigen, Ittigen, Lyss, Mir- chel, Muri, Niederhüni- gen, Ostermundigen, Rumendigen, Bern, Lan- genthal, Thun ablehnend: Köniz, Biel	zustimmend: HIV, Region Kiesental, Re- gion Oberraargau, Regio- nalkonferenz Bern-Mittel- land, Regionalkonferenz Oberland-Ost, VBBG ablehnend: Agglomerations-Kommis- sion Stadt Bern, CMJB, ERT, IG ländlicher Raum,
Leitsatz 1 (Beibehaltung Freiwillig- keit)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb, Bern, Lan- genthal ablehnend: -	zustimmend: Agglomerations-Kommis- sion Stadt Bern, Berg- und Planungsregion Obersimmental-Saanen- land, ERT, Gemeindepräsi- denten Oberes Emmental, HIV, Region Oberraargau, Regionalkonferenz Em- mental, Regionalkonferenz Oberland-Ost, VBBG, VBG/BGK, Verein Bern NEU gründen ablehnend: -
Leitsatz 2 (Gezielter Einsatz von Fi- nanzen und Ressourcen)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Bern, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb, ablehnend: -	zustimmend: ERT, Gemeindepräsi- denten Oberes Emmental, HIV, Regionalkonferenz Emmental, Regionalkonfe- renz Oberland-Ost, VBG/BGK ablehnend: CMJB
Leitsatz 3 (neues Instrument Zent- rumsbonus)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Bern, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb ablehnend: -	zustimmend: ERT, Gemeindepräsi- denten Oberes Emmental, HIV, Regionalkonferenz Emmental, Regionalkonfe- renz Oberland-Ost, VBG/BGK ablehnend: CMJB, Verein Bern neu gründen

Leitsatz 4 (Einflussnahme Kanton)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Bern, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb, ablehnend: -	zustimmend: Gemeindepräsidenten Oberes Emmental, HIV, Region Oberraargau, Regi- onalkonferenz Emmental, Regionalkonferenz Ober- land-Ost, VBG/BGK ablehnend: CMJB, ERT, VBBG
Leitsatz 5 (Konsequenter Einsatz von Durchsetzung und Zwang)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Bern, Langenthal Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb, ablehnend: -	zustimmend: Gemeindepräsidenten Oberes Emmental, HIV, Region Oberraargau, Regi- onalkonferenz Emmental, Regionalkonferenz Ober- land-Ost, VBG/BGK ablehnend: Berg- und Planungsregion Obersimmental-Saanen- land, CMJB, ERT
Allgemein zu Variante 2 (Strategiewechsel)	zustimmend: GLP, Grüne, SP ablehnend: BDP, EDU, EVP, FDP, SVP	zustimmend: Biel ablehnend: > 20 Gemeinden	zustimmend: - ablehnend: 12 Organisationen
Leitsatz 1 (eigenständige Umsetzung innert vorgegebener Frist)	zustimmend: GLP, Grüne, SP ablehnend: BDP, EDU, EVP, FDP, SVP	zustimmend: - ablehnend: > 20 Gemeinden	zustimmend: - ablehnend: 12 Organisationen
Leitsatz 2 (top-down Ansatz, direkte Umsetzung)	zustimmend: GLP, Grüne, SP ablehnend: BDP, EDU, EVP, FDP, SVP	zustimmend: - ablehnend: > 20 Gemeinden	zustimmend: - ablehnend: 12 Organisationen

In Ergänzung zur tabellarischen Auswertung und Darstellung von expliziten Stellungnahmen zu den Hauptkriterien und Leitsätzen lieferte die Vernehmlassung die folgenden Erkenntnisse:

Die Vernehmlassungseingaben umfassen ein sehr breites Spektrum an Rückmeldungen zum regierungsrätlichen Bericht. Sie reichen von komplett „ablehnend“ gegenüber jeglichen Veränderungen bei der Fusionsförderung (*Einwohnergemeinden Rumendingen und Wynigen*) über „taugliche Überlegungen zur Lancierung einer breiten Diskussion“ (*mehrere Rückmeldungen*) bis zu "vollumfänglicher Zustimmung zu beiden Varianten" (*Grüne*).

Die Postulatsforderung wird, soweit sie eine Zielgrösse von 50 Gemeinden fordert, mit sehr deutlicher Mehrheit abgelehnt. Eine nennenswerte Zustimmung erfährt hingegen die Zielgrösse 100-150 Gemeinden (*mehrere Stellungnahmen, u.a. Bern, Biel/Bienne, Lyss, Ittigen*,

Regionalkonferenz Bern-Mittelland). Einzelne Eingaben lehnen jegliche Zielgrössen ab.

Zwei Stellungnahmen lesen das Postulat so, dass lediglich ein Grundlagenbericht verlangt wurde und (noch) nicht eine „Umsetzungsvorlage“ (*Berner KMU, Köniz*). Aus Sicht eines Vernehmlassungsteilnehmers sind die Vorschläge nicht auf die frankophonen Teile des Kantons anwendbar, dies insbesondere aufgrund fehlender Berücksichtigung des Faktors „Sprache“ (*Conseil du Jura Bernois*).

Von verschiedenen Seiten wird der Nutzen von Grossfusionen grundsätzlich in Frage gestellt, dies unter anderem mit Verweis auf die Studie Schaltegger/Studerus⁴², Universität St. Gallen HSG, 2016 (*mehrere kleine, ländliche Gemeinden sowie die Interessengemeinschaft ländlicher Raum*).

Obwohl nicht der Grundlagenbericht (externer Auftrag unter Mitarbeit JGK und Experten), sondern der regierungsrätliche Bericht Gegenstand der Vernehmlassung war, wird der Grundlagenbericht teilweise als gute Basis zur Lancierung einer politischen Diskussion (*Köniz*), andererseits aber auch als zu wissenschaftlich, unverständlich und abstrakt (*VBG/BGK plus acht Gemeinden, die Regionalkonferenz Emmental und Gemeindepräsidenten des Oberen Emmentals, welche explizit auf diese Stellungnahme verweisen*) sowie teilweise als zu „unkritisch“ gegenüber Fusionen beurteilt (*Muri, Agglomerationskommission der Stadt Bern, Region Oberraar*).

7.2 Strategische Steuerung und Fusionsrichtplan

In zahlreichen Eingaben (*u.a. VBG/BGK plus Gemeinden, welche auf diese Stellungnahme verweisen*) wird eine Steuerung aus übergeordneter Gesamtsicht (räumlich-strategischer Ansatz) begrüsst.

In einem Fall wird das „Modell der homogenen Raumeinheiten als konsistentes Basisinstrument“ bezeichnet (*Biel/Bienne*). Einzelne Eingaben setzen sich im Detail mit den Zuteilungen zu homogenen Raumeinheiten auseinander und präsentieren eigene Perimetervorschläge (*Region Oberraar*).

Mehrere Eingaben lehnen den Fusionsrichtplan als wissenschaftliche Basis generell ab (*VBG/BGK mit verweisenden Gemeinden, SVP, Regionalkonferenz Emmental*). Teilweise wird der Fusionsrichtplan als teure Reissbrettstudie, erstellt trotz fehlenden Ortskenntnissen, bezeichnet. Neben mehrfacher Einzelkritik an Grenzziehungen und Perimeterbildung wird eine präzisere, verständlichere Beschreibung der gebildeten Räume und verwendeten (Abgrenzungs-)Kriterien gefordert unter frühzeitigem Einbezug und Mitwirkung der Gemeinden, Regionen sowie dem Verband Bernischer Gemeinden, VBG. In einem Fall wird gefordert, z.B. „Potentialstudien“ zu erstellen.

Eine grosse Gemeinde weist zudem darauf hin, dass der Fusionsrichtplan für den Raum Thun praktisch keine verbindlichen Vorschläge mache (*Steffisburg*). Hierzu kann festgehalten werden, dass tatsächlich zahlreiche Gemeinden rund um Thun keiner Raumeinheit eindeutig zugeteilt wurden und damit auf der Karte weiss eingefärbt bzw. neutral sind.

Schliesslich werden – unabhängig von inhaltlichen Rückmeldungen zur Karte „homogene Raumeinheiten“ – Überlegungen zum Stellenwert, zum Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten und zur Rechtsverbindlichkeit eines „Fusionsrichtplans“ angestellt.

So äussern sich die *Regionalkonferenz Oberland-Ost* sowie die *Gemeinde Lyss* beispielsweise dahingehend, dass der Fusionsrichtplan Teil des gesamten Richtplans 2030 sein

⁴² Schaltegger/Studerus, 2016; Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland

könnte bzw. müsste und analog anderen Planungsinstrumenten auch regelmässig einer Überarbeitung zu unterziehen wäre. Die Klärung der Rechtsverbindlichkeit und des Verhältnisses zu anderen strategischen Instrumenten müsste auch nach Auffassung der *Gemeinde Köniz* klarer aufgezeigt werden.

7.3 Weiterentwicklung Fusionsförderung

Bei den Vernehmlassungsantworten zur Frage, ob die Fusionsförderung (moderat) weiterentwickelt werden soll oder ein Strategiewechsel vorzunehmen ist, divergieren die inhaltlichen Rückmeldungen ebenfalls sehr stark:

Mittels Strategiewechsel?

Fünf Stellungnahmen votieren teilweise oder vollumfänglich für einen Strategiewechsel u.a. mit der Begründung: „Es braucht ein stärkeres Eingreifen des Kantons und eine Neudefinition der Gemeindeautonomie“ (SP). In der gleichen Stellungnahme wird aber auch zu bedenken geben, dass ein solcher Prozess Zeit benötige.

Die dem Strategiewechsel zustimmenden Stellungnahmen unterstützen grundsätzlich beide der skizzierten Leitsätze 1 und 2 („Eigenständige Umsetzung innert Frist“ oder „direkte Umsetzung“) unter Umständen auch als gestaffelte Massnahmen“.

Den teilweise oder vollumfänglich dem Strategiewechsel zustimmenden Stellungnahmen stehen gut 50, klar ablehnende Eingaben gegenüber. Ein Strategiewechsel wird zusammenfassend als „untauglich“, „nicht sinnvoll“ und „unrealistisch“ bezeichnet. Es wird unter anderem auch auf „nicht abschätzbare Transaktionskosten“, „ein krasses Missverhältnis zum Nutzen“ und die damit verbundene „grundlegende Umstrukturierung“ des Kantons verwiesen. Mehrere Eingaben lehnen jegliche top-down-Ansätze ab, teilweise auch unter Verweis auf die bereits heute vorhandenen, ausreichenden Zwangsinstrumente.

Mittels Optimierung light?

Im gleichen Verhältnis wie der Strategiewechsel abgelehnt wird, erfährt die Variante Optimierung light Zustimmung:

Rund 50 Eingaben stimmen dieser Variante zu unter Abgabe kritisch-konstruktiver Inputs (VBG/BGK, zahlreiche Gemeinden mittels Verweisen auf diese Stellungnahme, zwei Drittel der Gemeinden im Entwicklungsraum Thun, Regionalkonferenz Bern-Mittelland).

In rund zwei Dritteln aller Eingaben wird die Beibehaltung des Grundsatzes der Freiwilligkeit von Gemeindezusammenschlüssen als Grundbedingung definiert (vgl. unten zu Instrumenten).

Aus praktischen Gründen votiert u.a. *die Stadt Bern* mit folgender Begründung für diese Variante: „Es sind wenig Gesetzesanpassungen notwendig; somit ist eine rasche Umsetzung möglich“.

Kritik erfährt die Variante „Moderate Weiterentwicklung“ dahingehend, als es bessere, innovative Ansätze brauche (*Verein Bern neu gründen*) und eine leicht angepasste Version der heutigen Fusionsförderung nicht geeignet sei, um eine Reduktion der Anzahl Gemeinden auf 100-150 zu erreichen (*Köniz*). Die GLP ist der Auffassung, dass bei der Fusionsförderung mit diesem Ansatz kaum mehr Verbesserungen zu erzielen seien.

7.4 Optimierung Instrumente für Fusionsförderung

Hierzu kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die „Beibehaltung der Freiwilligkeit“ (Leitsatz 1) und der „Zentrumsbonus“ (Leitsatz 3) als „Sieger“ bei den Leitsätzen 1-5 der

Variante 1 aus der Vernehmlassung hervorgehen.

Eine grosse Anzahl der Gemeinden schliesst sich auch diesbezüglich den Ausführungen des VBG/BGK an.

Freiwilligkeit (Leitsatz 1)

In rund zwei Dritteln aller Eingaben wird die Beibehaltung des Grundsatzes der Freiwilligkeit von Gemeindezusammenschlüssen als Grundbedingung definiert.

Einsatz Finanzen und Ressourcen nach Fusions-Richtplan (Leitsatz 2)

Ein gezielterer Mitteleinsatz, d.h. nicht nach Giesskannenprinzip ausgerichtete projektbezogene Zuschüsse an Abklärungen und Finanzhilfen werden mehrfach unterstützt.

In einem Fall werden nicht nur ein gezielterer Einsatz sondern generell mehr finanzielle und personelle Ressourcen gefordert (*Grüne*).

Zentrumsbonus (Leitsatz 3)

Wie eingangs erwähnt, erfährt dieses erst grob skizzierte Instrument mehrfache Zustimmung wobei ebenso oft festgehalten wird, dass ein derartiges Instrument einer sorgfältigen Ausarbeitung bedürfe.

Die Eingabe des *Verbandes Bernischer Gemeinden/Bernisches Gemeindegader VBG/BGK* weist darauf hin, dass ein Zentrumsbonus begrüssenswert aber mit vielen Fragen verbunden sei. Zudem wiederholt die Eingabe an dieser Stelle, dass die dazu vorgeschlagene Basis, der Fusionsrichtplan, zu überdenken sei.

Zur skizzierten Ausgestaltung dieses Instruments bzw. einer möglichen Priorisierung halten zwei Eingaben fest dass, „der Zentrumsbonus nach Prinzip „first come, first served“ unge-rechtfertigt wäre“ (*Langenthal, Grüne*).

Verstärkte Einflussnahme des Kantons (Leitsatz 4)

Neben mehrfacher Zustimmung von Gemeinden ist der der VBG/BGK der Auffassung, dass „Zurückhaltung des Kantons bei der Umsetzung von Fusionsprojekten“ angezeigt sei.

Konsequenter Einsatz Durchsetzungs- und Zwangsinstrumente (Leitsatz 5)

Die Vernehmlassung ergibt eine grundsätzliche Zustimmung zu den bisherigen Instrumenten und einem konsequenteren Einsatz. Das Potential und die Wirkung der möglichen Kürzungen beim Finanzausgleich nach Artikel 35a FILAG⁴³ werden allerdings mehrfach angezweifelt.

7.5 Zusammenfassung Vernehmlassungsergebnis

Die Ausgestaltung der zukünftigen Fusionsförderung nach räumlich-strategischen Gesichtspunkten und eine Beschreibung bzw. Visualisierung bevorzugter Fusionsperimeter werden mehrheitlich befürwortet. Der präsentierte „Fusionsrichtplan“ als wissenschaftliche Basis führte allerdings zu zahlreichen Bemerkungen betreffend die Grenzziehungen und löste Fragen hinsichtlich Rechtswirkungen und Verbindlichkeit aus. Im vorliegenden Bericht wird deshalb vom Begriff „Fusionsrichtplan“ Abstand genommen.

Neben der Variante 1 „Optimierung light“ der bernischen Fusionsförderung wurde im Bericht vom 14. Februar 2018 die klar abgegrenzte Variante 2 mit einem grundlegenden Strategiewechsel zur Diskussion gestellt. Dieser skizzierte Strategiewechsel (top-down-Ansatz mit all-fälliger späterer direkter Umsetzung) wird nach Auswertung der Vernehmlassung nicht weiterverfolgt. Die entsprechenden Ausführungen im Bericht vom 14. Februar 2018 mit Leitsätzen

⁴³ Vgl. Fn 30

sind ersatzlos gestrichen worden (Kap. 5.3).

Zur Weiterentwicklung der kantonalen Fusionsstrategie („Optimierung light“) skizzierte der Regierungsrat im Bericht vom 14. Februar 2018 unabhängig voneinander einsetzbare bzw. kombinierbare Massnahmen bzw. Fusionsförderinstrumente. Die Auswertung der Vernehmlassung lieferte wertvolle Hinweise für die Ausarbeitung zukünftiger Förderinstrumente. Mehrfach wurde allerdings festgehalten, dass die skizzierten Instrumente im Rahmen einer „Optimierung light“ in ihrer Wirkung nicht ausreichen dürften zur angestrebten deutlichen Senkung der Anzahl Gemeinden.

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 227/2019
Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 2014.JGK.4219
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat

Aufgrund des Antrags der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

wird beschlossen:

- 1) Der Bericht zur Zukunft der Gemeindelandschaft des Kantons Bern in Umsetzung des Postulats 177-2014 wird genehmigt.
- 2) Gestützt auf Artikel 52, Absatz 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.



Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Grosser Rat

Beilage

- Bericht Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 226/2019
Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 2018.JGK.2049
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung. Staatsbeiträge; Rahmenkredit 2020-2023

1 Gegenstand

Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung umfassen Staatsbeiträge an Gemeinden und regionale Organisationen sowie deren Planungen und Projekte in den Bereichen Raumordnung, Energieplanung und Regionalpolitik. Mit dem vorliegenden Rahmenkredit werden die dafür in den Jahren 2020 – 2023 benötigten Mittel bereitgestellt. Mit Staatsbeiträgen an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung unterstützt der Kanton langfristig orientierte raumordnungs-, umwelt-, energie- und regionalpolitischen Vorhaben von kantonalem Interesse gemäss den entsprechenden spezialgesetzlichen Vorgaben.

2 Rechtsgrundlagen

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1), Artikel 33
- Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0), Artikel 139 f.
- Verordnung vom 10. Juni 1998 über die Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung (Planungsfinanzierungsverordnung, PFV; BSG 706.111)
- Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11), Artikel 155
- Kantonales Energiegesetz vom 15. Mai 2011 (KE nG; BSG 741.1), Artikel 56 und 57
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Artikel 46, Artikel 48 Absatz 1 und Artikel 53

Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.0), Artikel 149, Artikel 152 Absatz 4

3 Ausgabenart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Mehrjähriger Verpflichtungskredit in Form eines Rahmenkredites (Laufzeit 2020 – 2023). Es handelt sich um neue einmalige Ausgaben im Sinn von Art. 46 und 48 Abs. 1 Bst. a FLG.

4 Massgebende Kreditsumme

Rahmenkredit Gesamtsumme: 7.6 Millionen Franken



5 Kreditart / Konto / Produktgruppe / Rechnungsjahr

Kreditart: Rahmenkredit 2020 – 2023

Betrag: CHF 7'600'000.–

Voraussichtliche Ablösung in den Jahren:

2020	CHF	1'550'000.–
2021	CHF	1'550'000.–
2022	CHF	2'250'000.–
2023	CHF	2'250'000.–
Total	CHF	7'600'000.–

KLER-Kreise: AGR: 1759 Amt für Gemeinden und Raumordnung
AÖV: 1613 Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination
TBA: 1579 Tiefbauamt

Produktgruppen: AGR: 05.06.9102 Raumordnung
AÖV: 09.13.9100 Öffentlicher Verkehr und Verkehrskoordination
TBA: 09.09.9100 Infrastrukturen

Konto: 363200 Beiträge an Gemeinden und Gemeindezweckverbände

Die Ausgaben sind im Voranschlag 2020 und im Aufgaben- und Finanzplan 2021 – 2024 eingestellt.

6 Für die Verwendung und die Verlängerung der Gültigkeitsdauer zuständiges Organ

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion wird für die Mittelverwendung und den Vollzug dieses Beschlusses als zuständiges Organ nach Art. 53 Abs. 2 Bst. a FLG bestimmt. Es entscheidet über eine allfällige Verlängerung der Laufzeit dieses Rahmenkredits (Art. 53 Abs. 2 Bst. b FLG).

Für die Gewährung von Staatsbeiträgen an die Erarbeitung der regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) im Umfang von total CHF 1'342'500.-- werden ausserdem das Amt für öffentlichen Verkehr (AÖV) und das Tiefbauamt (TBA) der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) für die Verwendung der Hälfte der dafür vorgesehenen Mittel als zuständig erklärt. Die JGK (AGR) und die BVE (AÖV und TBA) tragen somit je CHF 671'250.--.

7 Zuständigkeit / Finanzreferendum

Gemäss Art. 76 Bst. e in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 Bst. c KV ist der Grosse Rat für die Bewilligung des Rahmenkredits zuständig.

Dieser Beschluss unterliegt gemäss der fakultativen Volksabstimmung (Finanzreferendum; Art. 62 Abs. 1 Bst. c KV). Er ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen.

8 Begründung

Staatsbeiträge an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung stellen eine langfristig orientierte, raumordnungs-, umwelt- und regionalpolitische Massnahme des Kantons dar. Beitragsempfängerinnen der betreffenden Staatsbeiträge sind Gemeinden sowie Planungsregionen und Regionalkonferenzen. Der beantragte Rahmenkredit dient dazu, in den Jahren 2020 bis 2023 die dafür benötigten Mittel zur Verfügung zu stellen. Es wird ein Rahmenkredit von 7.6 Millionen Franken beantragt. Der beantragte Rahmenkredit ist damit unter

Berücksichtigung der vom Grossen Rat im Rahmen des Entlastungspakets (EP) '18 beschlossenen Sparmassnahmen (Massnahme Nr. 45.14.1) gleich hoch wie der in der Vorperiode (2016-2019) bewilligte Rahmenkredit.

Die Raumentwicklung mit ihren zahlreichen Schnittstellen zu weiteren Bereichen steht auch im Kanton Bern wie schon in den früheren Jahren weiterhin vor grossen und teilweise neuen Herausforderungen. Als Folge von Gesetzesänderungen, der Weiterentwicklung des kantonalen Richtplans (Richtplan 2030) und der kantonalen Sachplanungen sowie verschiedener politischer Aufträge (Planungserklärungen und parlamentarischen Vorstössen des Grossen Rates) stellen sich veränderte, teilweise neue und zunehmend komplexere Aufgaben in der Raumplanung. Die zeitgerechte und qualitätsvolle Erfüllung dieser Aufgaben liegt im Interesse des Kantons. Mit der Gewährung von Staatsbeiträgen an die kommunalen und regionalen Planungsträgerschaften leistet der Kanton einen wichtigen Beitrag, damit die anstehenden Aufträge fristgerecht und in der gebotenen Qualität erfüllt werden können. Mit dem vorliegenden Rahmenkredit 2020 bis 2023 werden die dazu nötigen Mittel für vier Jahre bereitgestellt.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Verteiler

- Grosser Rat
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 2018.JGK.2049
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung. Rahmenkredit 2020-2023

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	3
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	3
4	Ausgangslage	4
5	Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung	5
6	Übersicht über die eingesetzten Mittel.....	10
7	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	12
8	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	13
9	Auswirkungen auf die Gemeinden	13
10	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	13
11	Auswirkungen einer Ablehnung	14
12	Antrag.....	14



1 Zusammenfassung

Staatsbeiträge des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung stellen eine langfristig orientierte, raumordnungs-, umwelt- und regionalpolitische Massnahme dar. Beitragsempfängerinnen der betreffenden Staatsbeiträge sind Gemeinden sowie Planungsregionen und Regionalkonferenzen. Der beantragte Rahmenkredit dient dazu, in den Jahren 2020 bis 2023 die dafür benötigten Mittel zur Verfügung zu stellen.

Es wird ein Rahmenkredit von 7,6 Millionen Franken für die Jahre 2020 bis 2023 beantragt. Der beantragte Rahmenkredit ist damit unter Berücksichtigung der vom Grossen Rat im November 2017 im Rahmen des Entlastungspakets (EP '18 beschlossenen Sparmassnahmen (Massnahme Nr. 45.14.1) gleich hoch wie der für die Jahre 2016-2019 bewilligte Rahmenkredit. Im Vergleich zu den früheren Rahmenkrediten werden für die kommenden vier Jahre deutlich weniger Mittel beantragt. Überblick:

Periode	Rahmenkredit	Bemerkungen
2004-2007	CHF 13,2 Mio.	
2008-2011	CHF 10,0 Mio.	
2012-2015	CHF 9,4 Mio.	Der ursprüngliche Rahmenkredit wurde im Rahmen des Entlastungspakets zur Beseitigung einer strukturellen Neuverschuldung auf CHF 7,0 Mio. gekürzt (- CHF 0,6 Mio./Jahr)
2016-2019	CHF 9,0 Mio.	Der ursprüngliche Rahmenkredit wurde im Rahmen des EP '18 auf CHF 7,6 Mio. gekürzt (je minus CHF 0,7 Mio. in den Jahren 2018 und 2019). Der Grosse Rat bewilligte in der Junisession 2018 für die Jahre 2018-2019 einen Zusatzkredit von CHF 2,0 Mio.
2020-2023	CHF 7,6 Mio.	Beantragter Rahmenkredit unter Berücksichtigung der mit dem EP '18 beschlossenen Sparmassnahmen (je minus CHF 0.7 Mio. in den Jahren 2020 und 2021)

Die Raumentwicklung mit ihren zahlreichen Schnittstellen zu weiteren Bereichen steht im Kanton Bern weiterhin vor grossen und teilweise neuen Herausforderungen. Als Folge der jüngsten Änderungen der gesetzlichen Grundlagen (RPG-Revision, Teilrevision BauG 2016, Umsetzung Kulturland-Initiative etc.), der Weiterentwicklung des kantonalen Richtplans (Richtplan 2030) und weiteren kantonalen Sachplanungen sowie der Umsetzung verschiedener politischer Aufträge (Planungserklärungen und parlamentarischen Vorstössen des Grossen Rates) stellen sich veränderte, teilweise neue und zunehmend komplexere Aufgaben in der Raumplanung. Die Erfüllung dieser Aufgaben liegt im Interesse des Kantons. Mit der Gewährung von Staatsbeiträgen an die kommunalen und regionalen Planungsträgerschaften leistet der Kanton einen wichtigen Beitrag, damit die anstehenden Arbeiten fristgerecht und in der gebotenen Qualität erfüllt werden können. Mit dem vorliegenden Rahmenkredit 2020 bis 2023 werden die dazu nötigen Mittel für vier Jahre bereitgestellt.

2 Rechtsgrundlagen

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1), Artikel 33
- Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11), Artikel 155
- Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0), Artikel 139 f.
- Verordnung vom 10. Juni 1998 über die Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung (Planungsfinanzierungsverordnung, PFV; BSG 706.111)
- Kantonales Energiegesetz vom 15. Mai 2011 (KENG; BSG 741.1), Artikel 57
- Kantonale Energieverordnung vom 26. Oktober 2011 (KENV; BSG 741.111), Artikel 43
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Artikel 46, Artikel 48 Absatz 1 und Artikel 53
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.0), Artikel 149, Artikel 152 Absatz 4

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Staatsbeiträge im Interesse der Raumplanung

Mit dem beantragten Rahmenkredit werden die Mittel für Staatsbeiträge an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung bereitgestellt. Entsprechende Staatsbeiträge werden einerseits an die Geschäftsstellen der Planungsregionen und der Regionalkonferenzen ausgerichtet, andererseits werden mit Staatsbeiträgen regionale und überkommunale (koordinierte) Planungen sowie von weiteren Projekten der Raumplanung von kantonalem Interesse unterstützt. Mit ihren Planungen und Projekten setzen die kommunalen und regionalen Planungsträgerschaften wichtige gesetzliche und politische Vorgaben um und leisten so einen unverzichtbaren Beitrag zur gesamtkantonalen Entwicklung. Eine zeitgemässe und qualitätsvolle Raumplanung liegt im besonderen kantonalen Interesse, was eine angemessene finanzielle Unterstützung der zuständigen Organisationen und ihrer Planungen rechtfertigt.

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2022 wird die Raumentwicklung als ein Schwerpunkt positioniert. Im Ziel Nr. 1 bekräftigt der Regierungsrat seine Haltung, eine nachhaltige Raumentwicklung zu fördern.

Der Kanton regelt im kantonalen Richtplan, den kantonalen Sachplänen, Konzepten und Beschlüssen die zur Verwirklichung der kantonalen Interessen in der Raumordnung und Raumentwicklung nötigen Grundsätze, wobei er unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips den nachgeordneten Planungsebenen den ihnen zustehenden Handlungsspielraum belässt. Im grossen und vielgestaltigen Kanton Bern kommt dabei namentlich der regionalen Ebene eine tragende Funktion zu. Wo für die Verwirklichung von kantonalen Interessen die planerische Umsetzung auf regionaler oder überkommunaler Ebene nötig und zielführend ist, unterstützt der Kanton die entsprechenden Arbeiten gezielt mit angemessenen Staatsbeiträgen nach Massgabe der spezialgesetzlichen Staatsbeitragsbestimmungen (Art. 139 f. BauG, Art. 57 KENG, Art. 1 ff. PFV).

3.2 Rahmenkredit

Der Rahmenkredit findet seine Grundlagen in Artikel 53 FLG. Der Rahmenkredit ist ein zeitlich limitierter Verpflichtungskredit zur Erfüllung eines Programms. Im Beschluss über den Rahmenkredit wird festgelegt, welche Behörde oder Stelle über die Verwendung der Mittel be-

stimmt und zur Verlängerung der Gültigkeitsdauer zuständig ist. Mit einem Rahmenkredit werden demnach für eine befristete Zeitspanne Mittel zur Finanzierung einer im Sinn eines Programms zu erfüllenden staatlichen Aufgabe zur Verfügung gestellt. Abgelöst wird der Rahmenkredit durch Ausführungsbeschlüsse der zuständigen Behörde oder Stelle.

Grundsätzlich wird als zuständige kantonale Stelle für die Verwendung und die allfällige Verlängerung des vorliegenden Rahmenkredits wie in den früheren Perioden das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) der JGK bestimmt. Das AGR ist für die Prüfung der Subventionsgesuche, den Erlass der entsprechenden Beitragsverfügung (Ausführungsbeschlüsse), für die Auszahlung und das Controlling über die gewährten Staatsbeiträge zuständig. Da aus Mitteln des vorliegenden Rahmenkredits auch Staatsbeiträge an die Erarbeitung der regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) gewährt werden, die praxismässig zur Hälfte von der BVE übernommen werden, wird in diesem Umfang die Befugnis zur Mittelverwendung dem Amt für öffentlichen Verkehr (AÖV) und dem Tiefbauamt (TBA) als zuständige Ämter innerhalb der BVE erteilt. Die beiden Ämter werden im Hinblick auf eine allfällige Verlängerung des Rahmenkredits vom AGR beigezogen.

4 Ausgangslage

4.1 Politische Aufträge

Auf politischer Ebene wurden in den letzten Jahren mit parlamentarischen Vorstössen und Planungserklärungen verschiedene Aufträge im Bereich Raumplanung formuliert. Zu erwähnen sind namentlich die im November 2015 als Postulat überwiesene Motion 103/2015 «Neuer Wettbewerb Wohnen SEin», die im März 2017 überwiesene Motion M 166/2016 «Entwicklungsschwerpunkte (ESP) Wohnen zur Sicherstellung der baulichen Entwicklung in hoher Qualität im Kanton Bern» sowie die vom Grossen Rat im November 2017 im Zusammenhang mit dem Controlling zum Vollzug des kantonalen Sachplans Abbau, Deponie, Transporte (Controlling ADT) beschlossenen Planungserklärungen.

4.2 Neue gesetzliche Grundlagen und Richtplan 2030

Die Umsetzung der per 1.5.2014 revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung (RPG-Revision 1. Etappe) fordert nicht nur den Kanton, sondern stellt insbesondere auch die regionalen und kommunalen Planungsträgerschaften vor grosse Herausforderungen.

Auf kantonomer Ebene sind mit der 2015 erfolgten umfassenden Überarbeitung des Kantonalen Richtplans (Richtplan 2030) und der am 1. April 2017 in Kraft getretenen Revision der bernischen Baugesetzgebung (Änderungen BauG, BewD und BauV) die nötigen Anpassungen im Hinblick auf die Umsetzung der geänderten bundesrechtlichen Vorgaben erfolgt und gleichzeitig neue Aufträge zur Weiterentwicklung von bestehenden kantonalen, regionalen und kommunalen Planungsgrundlagen formuliert worden.

Noch nicht abschätzbar sind die Auswirkungen der auf Bundesebene anstehenden zweiten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (RPG-Revision 2. Etappe) und der ebenfalls laufenden Überarbeitung des eidgenössischen Sachplans Fruchtfolgeflächen (Sachplan FFF). Angesichts der heute bekannten Stossrichtung dieser Gesetzes- und Sachplananpassungen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass daraus neue Aufträge an die Raumplanung resultieren werden.

5 Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung

5.1 Grundlagen

Gestützt auf die Artikel 139 und 140 BauG können (ohne Rechtsanspruch) mit Staatsbeiträgen von 30 bis 100 Prozent der anrechenbaren Kosten unterstützt werden:

- a) Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und deren Planungen;
- b) Projekte (Grundlagen, Planungen oder Massnahmen) der Raumplanung von Gemeinden, Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und Privaten mit ökologischer oder wirtschaftlicher Bedeutung, sofern sie von besonderem kantonalem Interesse sind;
- c) Organisationen für ihre Beratungs-, Instruktions- und Informationstätigkeit auf dem Gebiet des Bau-, Planungs- und Umweltrechts und für Leistungen für Wander- und Radwanderwege;
- d) kommunale Planungen, die mehrere Gemeinden koordiniert erarbeiten und in denen die Anliegen und Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden aufeinander und grenzüberschreitend abgestimmt werden.

Die anwendbaren Beitragssätze, die Bezeichnung der beitragsberechtigten Organisationen, die Kriterien für die Bestimmung der anrechenbaren Kosten, das Verfahren und die Aufsicht hat der Regierungsrat, gestützt auf Artikel 140 Absatz 1 BauG, in der Planungsfinanzierungsverordnung (PFV) geregelt. Demnach können den Geschäftsstellen der Planungsregionen für Leistungen in den Bereichen Beratung, Information, Koordination und Moderation jährliche Staatsbeiträge von CHF 5'000 bis höchstens CHF 20'000 ausgerichtet werden (Art. 6 PFV). Gemäss Artikel 155 Absatz 3 GG gewährt der Kanton angemessene Beiträge an die Verwaltungskosten der Regionalkonferenzen in Form von Grundbeiträgen und zusätzlichen Pro-Kopf-Beiträgen. Die Einzelheiten zur Bemessung der Verwaltungskostenbeiträge werden in Artikel 6a PFV geregelt.

Regionale Planungen können nach Massgabe des kantonalen Interesses mit Staatsbeiträgen von höchstens 75 Prozent unterstützt werden. An die aus kantonalen Sicht besonders wichtigen regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) im Sinn von Artikel 98a BauG werden Staatsbeiträge von 75 Prozent gewährt. Koordinierte Planungen von mehreren Gemeinden sowie weitere Projekte der Raumplanung von besonderem kantonalem Interesse können in der Regel mit bis zu 50 Prozent der ausgewiesenen Kosten unterstützt werden.

Nach Artikel 57 KEnG und Artikel 8a PFV leistet der Kanton an die Kosten der obligatorischen kommunalen Energierichtpläne Abgeltungen von 50 Prozent. An die Ausarbeitung von freiwilligen Energierichtplänen können Abgeltungen von bis zu 50 Prozent der anrechenbaren Kosten gewährt werden.

5.2 Arbeitszonenbewirtschaftung (AZB)

Mit der revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung sind am 1. Mai 2014 neue Vorgaben zur Ausscheidung von Arbeitszonen in Kraft getreten (Art. 30a Abs. 2 RPV¹ sowie Technischen Richtlinien Bauzonen). Gemäss den neuen Bundesvorgaben bedingt die Neueinzonung von Arbeitszonen zwingend eine sog. Arbeitszonenbewirtschaftung (AZB), in der der entsprechende Einzonungsbedarf begründet wird. Ziel ist es, die Ausscheidung und Nutzung von Arbeitszonen aus einer regionalen Gesamtsicht zu steuern und zu optimieren.

¹ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV), 700.1

In Umsetzung der entsprechenden Planungserklärung des Grossen Rats vom November 2014² wurde 2016 in enger Zusammenarbeit mit den Planungsregionen und Regionalkonferenzen die Ersterhebung durchgeführt und die AZB eingeführt,

Die AZB bildet die raumplanerische Grundlage, damit die für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons notwendigen Flächen zur Verfügung gestellt werden können. Die erhobenen Daten müssen für die Beurteilung des Bedarfs aktuell gehalten und wenn nötig ergänzt werden, damit die AZB ihre Wirkung entfalten kann. Das ist eine anspruchsvolle Aufgabe, für die den Planungsregionen und Regionalkonferenzen vom Kanton entsprechende Aufträge erteilt werden müssen.

5.3 Energierichtplanungen

Gemäss Artikel 10 KEnG bezeichnet der Regierungsrat im kantonalen Richtplan diejenigen (grösseren) Gemeinden, die einen kommunalen Richtplan Energie erlassen müssen. Den übrigen Gemeinden ist der Erlass eines kommunalen Richtplans Energie freigestellt. Benachbarte Gemeinden haben ihre kommunalen Richtpläne Energie aufeinander abzustimmen, wobei die nötige gemeindeübergreifende Abstimmung durch Erlass eines regionalen Energierichtplans erfolgen kann (Art. 11 KEnG). Angesichts der entsprechenden politischen Forderungen und der Notwendigkeit, erneuerbare Energien zu fördern, gewinnen kommunale und regionale Energieplanungen zunehmend an Bedeutung.

Soweit der Erlass eines kommunalen Richtplans Energie gesetzlich vorgeschrieben (obligatorisch) ist, leistet der Kanton an die Erarbeitung eine Abgeltung von 50 Prozent der anrechenbaren Kosten (Art. 57 Abs. 1 KEnG). Bei freiwilligen Richtplänen Energie besteht demgegenüber Ermessen in Bezug auf die Gewährung von Staatsbeiträgen. Demnach *können* an solche Planungen Beiträge von *höchstens* 50 Prozent der anrechenbaren Kosten gewährt werden (Art. 57 Abs. 2 KEnG). Erfolgt die gesetzlich vorgeschriebene gemeindeübergreifende Abstimmung auf regionaler Ebene durch den Erlass eines regionalen Energierichtplans, leistet der Kanton – in analoger Anwendung der für die Gemeinden geltenden Vorgaben – finanzielle Abgeltungen. Zuständig für die Gewährung von Staatsbeiträgen an kommunale und regionale Energierichtpläne ist das AGR, dem auch die Vorprüfung und Genehmigung der entsprechenden Planungen obliegt (Art. 12 Abs. 2 KEnG).

Der Regierungsrat hat im kantonalen Richtplan (Massnahmenblatt C_08) insgesamt 34 grössere Gemeinden bezeichnet, die zum Erlass eines Energierichtplans verpflichtet sind und die demzufolge Abgeltungen in Form von Staatsbeiträgen von 50 Prozent der anrechenbaren Kosten erhalten. Bis Ende 2017 verfügten 23 dieser grösseren Gemeinden über einen genehmigten Richtplan Energie. Acht dieser Gemeinden sind noch an der Erarbeitung eines Richtplans Energie, während die Arbeiten in drei Gemeinden noch ausstehend sind. Im Massnahmenblatt C_08 sind weitere 26 Gemeinden aufgelistet, die den Handlungsbedarf abklären sollen. Auch für freiwillige Richtpläne Energie können wie erwähnt Beiträge von höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten gewährt werden (Art. 57 KEnG).

5.4 Regionale Windenergierichtplanungen

Im Massnahmenblatt C_21 des kantonalen Richtplans verpflichtet der Regierungsrat diejenigen Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen, in deren Gebiet kantonale Windenergie-

² Planungserklärung des Grossen Rats vom 19. November 2014 zur Grundsatzfrage 2 im Raumplanungsbericht '14, Tagblatt des Grossen Rates 2014, S. 993 ff.

prüfräume liegen, einen regionalen Richtplan Windenergie zu erarbeiten. Aktuell verfügen die Planungsregionen im Berner Jura (Association Jura-Bienne, Centre Jura), die Planungsregion Ob- und Nid aargau sowie die Regionalkonferenzen Emmental und Bern-Mittelland über rechtskräftige Windenergie-Richtpläne. In den Planungsregionen Seeland-Biel/Bienne, dem Entwicklungsraum Thun, der Planungsregion Obersimmental-Saanenland, der Planungsregion Kander- und in der Regionalkonferenz Oberland-Ost fehlen die entsprechenden Planungen noch. Der Kanton unterstützt die Erarbeitung der regionalen Richtpläne Windenergie mit Staatsbeiträgen von maximal 50 Prozent der Kosten (Art. 7 Abs. 1 PFV).

5.5 Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK)

Gemäss Artikel 98a BauG erfolgt die Planung und gegenseitige Abstimmung von Gesamtverkehr und Siedlung in den sog. Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten (RGSK), die von den Planungsregionen resp. Regionalkonferenzen nach den inhaltlichen Vorgaben des Regierungsrats als regionale (Teil-)Richtplanungen erlassen und alle vier Jahre aktualisiert werden. Eine wichtige Funktion haben die RGSK an der Schnittstelle zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, weil sie das sog. Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung (AP V+S) des Bundes beinhalten. Die kantonale Synthese der RGSK bildet eine wesentliche Grundlage für die kantonalen Infrastruktur- und Verkehrsplanungen respektive die entsprechenden Investitionsbeschlüsse.

Nach der erstmaligen Erarbeitung der RGSK (1. Generation) im Jahr 2012 wurden 2016 die überarbeiteten RGSK der 2. Generation genehmigt und die AP V+S (3. Generation) dem Bund eingereicht. Zahlreiche Projekte aus den RGSK 2. Generation und aus den AP V+S müssen nun umgesetzt und weiterentwickelt werden. Seit 2018 läuft die Aktualisierung der RGSK nach den Vorgaben des Regierungsrats und des Bundes. Im Rahmen der RGSK 2021 werden insbesondere auch die Richtplan-Vorgaben zum Teil «Siedlung» und die im revidierten RPG verlangte überkommunale bzw. regionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung umgesetzt, womit das Instrument RGSK zusätzlich an Bedeutung gewinnt.³

Neben der Umsetzung von Massnahmen aus den bereits genehmigten RGSK und AP V+S steht ab 2021 die nächste Aktualisierung an mit der Erarbeitung der RGSK 2025 und den AP V+S 5. Generation. Die Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen werden ab 2021 die entsprechenden Vorarbeiten starten.

Die Bau-, Verkehrs und Energiedirektion (BVE) gewährt im Umfang der Hälfte der Gesamtkosten Staatsbeiträge an die Erarbeitung der RGSK bzw. der darin enthaltenen Verkehrsmassnahmen. Die entsprechenden Mittel sind Teil des vorliegenden Rahmenkredits. Die daraus gewährten Staatsbeiträge werden direkt durch das AÖV und das TBA ausgerichtet. Den beiden Ämtern wird deshalb in diesem Umfang neben dem AGR die Befugnis für die Mittelverwendung erteilt.

Ohne die gesetzlich vorgesehene finanzielle Unterstützung durch den Kanton im Umfang von 75 Prozent könnten die entsprechenden Arbeiten nicht zeitgerecht und in der gebotenen Qualität geleistet werden. Wenn es nicht gelingt, die AP V+S nach den Anforderungen des Bun-

³ Im Bereich Siedlungsentwicklung wurden in den RGSK der 2. Generation folgende Koordinationsaufträge umgesetzt:

- Festlegung und planerische Weiterentwicklung von regionalen Wohn- und Arbeitsschwerpunkten, Umstrukturierungs- sowie Verdichtungsgebieten;
- Koordination der Verkehrsintensiven Vorhaben (ViV) unter Berücksichtigung der kantonalen Entwicklungsschwerpunkte (ESP);
- Bezeichnung und planerische Weiterentwicklung von regionalen Vorranggebieten Wohnen und Arbeiten.

des weiter zu entwickeln, sind die Beiträge des Bundes an wichtige Infrastrukturvorhaben gefährdet oder es muss eine Beitragsreduktion befürchtet werden.

5.6 Sachplan Abbau, Deponie, Transporte (ADT)

Gemäss den im kantonalen Sachplan Abbau, Deponie, Transporte (ADT) im Sinn des Subsidiaritätsprinzips festgelegten Grundsätzen koordinieren die Planungsregionen und Regionalkonferenzen im Rahmen ihrer regionalen ADT-Richtpläne den Abbau von Kies, Sand und Fels, den Umgang mit (Boden-)Aushub, die Entsorgung von mineralischen Bauabfällen und Inertstoffen sowie die damit verbundenen Materialtransporte. Den Planungsregionen und Regionalkonferenzen kommt im Bereich ADT somit eine zentrale Funktion zu. Sie erlassen gestützt auf die entsprechenden Bedarfs- und Standortabklärungen die regionalen ADT-Richtpläne als behördenverbindliche Planungsgrundlagen für neue oder für Erweiterungen von bestehenden Abbau- und Deponievorhaben, welche auf Stufe Gemeinden grundeigentümerverschliesslich umgesetzt werden.

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton (Sachplanung), Regionen (regionale ADT-Richtplanung) und Gemeinden (Nutzungsplanung) im Bereich ADT hat sich grundsätzlich bewährt und wird beibehalten, allerdings soll der Kanton bei einem eigentlichen Notstand – möglichst im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde und der zuständigen Planungsregion bzw. Regionalkonferenz – vermehrt tätig werden und die erforderlichen planerischen Grundlagen erlassen, wie dies der Grosse Rat mit der entsprechenden Planungserklärung im November 2014 verlangt hat. Für die kommunalen (grundeigentümerverschliesslichen) Nutzungsplanungen im Bereich ADT bilden die regionalen ADT-Richtpläne aber weiterhin die wesentliche Grundlage, was die finanzielle Unterstützung durch den Kanton im Umfang von bis zu 50 Prozent der ausgewiesenen Kosten rechtfertigt. Die vor 2012 (Erlass des geltenden kantonalen Sachplans ADT) erlassenen regionalen ADT-Richtplanungen sind zudem gemäss den heute geltenden Vorgaben zu überarbeiten.

Für den Kanton sind die Planungsregionen und Regionalkonferenzen zudem bei der Erarbeitung von Grundlagen im Bereich ADT sowie bei der Datenauswertung und Interpretation wichtige Partner. Insbesondere im Bereich Deponien (Aushub- und Inertstoffdeponie) besteht ein grosser Bedarf nach aussagekräftigen Datengrundlagen für Prognosen zu Auffüllvolumina, damit künftige Deponieengpässe vermieden werden können. Diese Grundlagen und Prognosen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen werden durch die Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen aufbereitet und müssen periodisch aktualisiert werden, was vom Kanton mit Staatsbeiträgen unterstützt wird.

5.7 Landschaftsprojekte gemäss Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

In der nächsten Programmperiode 2020-2024 des NFA soll die Landschaftspolitik in Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gestärkt werden. Zu diesem Zweck werden die bisherigen Förderbereiche «Landschaft», «Moorlandschaften», «Pärke von nationaler Bedeutung und Weltnaturerbe» neu in einer Programmvereinbarung (PV) «Landschaft» zusammengefasst und materiell ergänzt. Gemäss Handbuch PV im Umweltbereich unterstützt der Bund (Bundesamt für Umwelt, BAFU) Umsetzungs- und Aufwertungsmassnahmen in besonders wertvollen Landschaften, die formelle Unterschutzstellung von Moorlandschaften (Programmziel [PZ] 2) sowie Aufwertungsmassnahmen im Bereich «Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen» (PZ 3). Da die Gewährung von Bundesmitteln gemäss NFA an die Mitfinanzierung durch den betreffenden Kanton gebunden ist, sind die erforderlichen Kantonsmit-

tel bereit zu stellen (exklusive des Bereichs «Pärke von nationaler Bedeutung und das Weltnaturerbe»⁴⁵).

5.8 Planungen zur Umsetzung von Kantonalen Entwicklungsschwerpunkten (ESP)

Seit 1989 ist das ESP Programm ein Teil der Wirtschaftsstrategie des Kantons Bern und damit ein wesentlicher Eckpfeiler der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons Bern. Das ESP-Programm beinhaltet neben den kantonalen Entwicklungsschwerpunkten (ESP) auch die strategischen Arbeitszonen (SAZ). Im kantonalen Richtplan, Massnahmenblatt C_04, sind 38 ESP-Standorte bezeichnet, davon werden 21 aktiv bewirtschaftet. Das kantonale ESP-Programm hat sich bewährt, wie das ESP-Controlling 2012-2016 gezeigt hat. Mit dem ESP-Programm werden gute Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung geschaffen. Dies zeigt sich an einer überproportionalen Zunahme der Arbeitsplätze und der Wertschöpfung in den ESP im Vergleich zum gesamten Kanton. Um die Verfügbarkeit der ESP-Areale sicher zu stellen, sind raumplanerische Massnahmen erforderlich. Die entsprechenden planerischen Arbeiten der Standortgemeinden zur Weiterentwicklung der ESP und SAZ liegen im besonderen kantonalen Interesse und werden deshalb mit Staatsbeiträgen unterstützt.

5.9 Neues Programm ESP Wohnen

Mit der Annahme der Motion 166-2016 hat der Grosse Rat den Regierungsrat beauftragt, ein neues Programm ESP Wohnen zur Sicherstellung der baulichen Entwicklung im Bereich Wohnen zu lancieren und Grundlagen und Planungen von Gemeinden im Bereich Wohnungsbau von kantonalem Interesse mit Staatsbeiträgen und koordinativen Massnahmen zu unterstützen, wobei die erforderlichen Mittel für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen mit dem Rahmenkredit 2020 – 2023 für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung beantragt werden sollen.

Wie der Regierungsrat in Beantwortung der Motion festgehalten hat, verdienen die inhaltlichen Anliegen des Vorstosses aus raumplanerischer Sicht Unterstützung. Dass zur Sicherstellung der baulichen Entwicklung im Bereich Wohnen Grundlagen und Planungen von Gemeinden für den Wohnungsbau von kantonalem Interesse und koordinativen Massnahmen mit Staatsbeiträgen unterstützt werden sollen, deckt sich mit den Zielsetzungen der kantonalen Raumplanungspolitik gemäss kantonalem Richtplan, Massnahmen A_07 und A_08. Der Regierungsrat hat deshalb angekündigt, dass die notwendigen Mittel für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen über den Rahmenkredit für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung 2020-2023 bereitgestellt werden sollen.

Das Motionsanliegen soll mit einem zweistufigen Programm umgesetzt werden. Mit der Programmstufe 1 will der Kanton die nötigen Grundlagen bereitstellen und eine Hilfestellung anbieten, damit in den Gemeinden Wohnprojekte im Hinblick auf die Innenentwicklung – trotz oftmals schwierigen Rahmenbedingungen – mit Hilfe relevanter und hilfreicher Ausgangsinformationen und Grundlagen zielführend und effizient entwickelt und realisiert werden können. Mit der Programmstufe 2 werden mit Beratungsleistungen und Staatsbeiträgen an qualitätssi-

⁴ Die Mittel für Staatsbeiträge an Pärke von nationaler Bedeutung und das Weltnaturerbe Schweizer Alpen-Jungfrau Aletsch (SAJA) werden mit dem entsprechenden separaten Rahmenkredit beantragt (Art. 20 Gesetz vom 1.2.2012 über die Pärke von nationaler Bedeutung und das Weltnaturerbe, PWG; BSG 426.51)

chernde Verfahren kommunale Wohnungsbauvorhaben an besonders geeigneten Lagen unterstützt. Der Umfang der Unterstützung richtet sich nach den zur Verfügung stehenden Mitteln im Rahmenkredit. Die Höhe der Staatsbeiträge im Einzelfall (Beitragssatz) richtet sich nach den im Programm ESP Wohnen definierten Kriterien und Rahmenbedingungen. Die Prüfung erfolgt dabei anhand der in Programmstufe 1 erarbeiteten Grundlagen.

Mit dem Programm ESP Wohnen werden einerseits die bauliche Entwicklung im Bereich Wohnen und damit Vorhaben von kantonalem und regionalem Interesse (Massnahme A_08⁶, RGSK) gefördert. Andererseits kann gleichzeitig das Anliegen aus dem Postulat 103-2015 («Neuer Wettbewerb Wohnen SEin») aufgenommen werden.

5.10 Zwischenfazit

Die in den kommenden Jahren anstehenden Aufgaben in der Raumplanung sind zahlreich, komplex und anspruchsvoll. Mit dem vorliegenden Rahmenkredit 2020 – 2023 werden die erforderlichen Mittel für die Gewährung von angemessenen Staatsbeiträgen zur Verfügung gestellt, damit diese Aufgaben fristgerecht und in der gebotenen Qualität erfüllt werden können.

Trotz zunehmend komplexen und tendenziell mehr Aufgaben wird im Interesse der laufenden Haushaltsanierung und der vom Grossen Rat im Rahmen des EP '18 beschlossenen Sparmassnahmen im Bereich Raumordnung (Massnahme Nr. 45.14.1) mit dem vorliegenden Rahmenkredit kein Mehrbedarf gegenüber der Periode 2016 – 2018 geltend gemacht. Das AGR ist als zuständige Stelle für die Gewährung von Staatsbeiträgen im Bereich Raumplanung bestrebt, mit einer zurückhaltenden Beitragspraxis und der konsequenten Priorisierung der unterstützten Vorhaben den Mittelbedarf auf dem bisherigen Stand zu halten, was durch den Wegfall der Staatsbeiträge zur Mitfinanzierung der Einführung des ÖREBK (wofür im Sinn einer einmaligen und befristeten Anschubfinanzierung mit dem Rahmenkredit 2016-2019 inkl. Zusatzkredit erhebliche Mittel bereitgestellt werden mussten) begünstigt wird.

Mit dem beantragten Rahmenkredit von CHF 7,6 Mio. wird der vom Grossen Rat im Rahmen des EP '18 beschlossene Sparauftrag bei der Produktgruppe Raumordnung (Massnahme Nr. 45.14.1), wonach ab 2018 bis 2021 jährlich CHF 700'000.– einzusparen sind, umgesetzt.

6 Übersicht über die eingesetzten Mittel

6.1 Rückblick

Mit dem Rahmenkredit 2016 – 2019 bewilligte der Grosse Rat im September 2015 insgesamt CHF 9 Mio. (oder CHF 2,25 Mio. pro Jahr) für Staatsbeiträge an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung.

Im November 2017 beschloss der Grosse Rat im Rahmen des EP '18 mit der Massnahme Nr. 45.14.1 Kürzungen bei der Produktgruppe Raumordnung ab 2018 (bis 2021) von jährlich CHF 0,7 Mio. Die in Jahren 2018 und 2019 zur Verfügung stehenden Mittel reduzierten sich damit auf CHF 1,55 Mio. pro Jahr. Diesen Kürzungen stand indessen ein zuvor nicht absehbarer markanter Anstieg der Gesuche um Staatsbeiträge an Massnahmen im Interesse der Raumplanung, insbesondere für die Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBK), gegenüber. Ende 2017 zeigte sich, dass infolge der vorge-

⁶ Kantonaler Richtplan, Massnahme A_08: Siedlungsentwicklung Wohnen von kantonomer Bedeutung fördern

nommenen Kürzungen in den Jahren 2018 und 2019 – trotz restriktiver Beitragsgewährung und strikter Priorisierung – zu wenig Mittel für Staatsbeiträge im Bereich Raumplanung vorhanden sein würden, so dass aus kantonaler Sicht wichtige bzw. unverzichtbare Planungen und Projekte von den kommunalen oder regionalen Trägerschaften gar nicht, nicht fristgerecht oder nicht in der gebotenen Qualität hätten umgesetzt werden können. Deshalb unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat in Juni 2018 den Antrag für einen Zusatzkredit zum laufenden Rahmenkredit 2016 – 2019, insbesondere (aber nicht nur), damit die bundesrechtlich vorgeschriebene Einführung des ÖREBK fristgerecht erfolgen kann. Am 13. Juni 2018 genehmigte der Grosse Rat den beantragten Zusatzkredit von CHF 2 Mio. (2015.RRGR.614).

Zum Vergleich werden nachfolgend die in den vorausgegangenen vier Jahren (2015 – 2018) für Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung zugesicherten Staatsbeiträge aufgeführt:

Zugesicherte Staatsbeiträge					Σ
	2015	2016	2017	2018	Summe
Gemeinden	129'485	1'140'992	1'424'688	618'660	3'270'318
Regionen	1'050'481	1'047'091	1'210'441	783'405	4'043'173
Total	1'179'966	2'188'083	2'635'129	1'402'065	7'313'491

6.2 Prioritätenordnung

Die rechtlich korrekte und sachgerechte Zuteilung der für Staatsbeiträge an Massnahmen der Raumplanung zur Verfügung stehenden (begrenzten) Mittel bedingt angesichts der tendenziell steigenden Anzahl und Höhe der Gesuche eine restriktive Beitragspraxis, die sich nach folgender Prioritätenordnung richtet:

Priorität I:

Soweit aufgrund gesetzlicher Subventionsbestimmungen oder erfolgter verbindlicher Zusicherungen rechtlich kein Spielraum besteht, ob und in welcher Höhe (mit welchem Beitragssatz) Staatsbeiträge gewährt werden, sind die entsprechenden Beitragsgesuche prioritär zu behandeln. In erster Priorität behandelt werden: die jährlichen Staatsbeiträge an die Geschäftsstellen der Planungsregionen (Art. 6 PFV) und die Verwaltungskostenbeiträge an die Regionalkonferenzen (Art. 155 Abs. 3 GG sowie Art. 6a PFV), die obligatorischen kommunalen Energierichtplanungen (Art. 57 Abs. 1 KEnG und Art. 8a PFV) sowie die regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK (Art. 7 Abs. 2 PFV).

Priorität II:

Gesuche für Planungen und Projekten von Gemeinden und Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen von besonderem kantonalem Interesse im Sinn von Art. 139 Abs. 1 Bst. b BauG und Art. 8 PFV werden gegenüber den übrigen Massnahmen, an denen kein *besonderes* kantonales Interesse besteht, bevorzugt behandelt. Im Gegensatz zu den prioritär behandelten Gesuchen (1. Priorität) besteht bei dieser Kategorie (2. Priorität) jedoch rechtlich Ermessens-

spielraum, ob und in welcher Höhe (Beitragssatz) ein Staatsbeitrag gewährt wird, wobei von Gesetzes wegen ein Mindestsatz von 30 Prozent (Art. 140 Abs. 1 BauG) gilt. Die Beitragshöhe wird im Einzelfall nach dem Ausmass des kantonalen Interesses festgelegt. Das Vorliegen eines besonderen kantonalen Interesses ergibt sich namentlich aus dem kantonalen Richtplan, den weiteren kantonalen Richt- und Sachplänen sowie Konzepten, den Legislaturzielen des Regierungsrats und weiteren raumplanungsrelevanten Beschlüssen des Grossen Rats und des Regierungsrats (Art. 8 Abs. 2 PFV). Soweit gesetzlich Ermessensspielraum besteht, wird dieser bei der Festlegung Staatsbeiträge respektive der Beitragssätze genutzt. Projekte von besonderem kantonalem Interesse sind insbesondere die regionalen Richtpläne ADT, freiwillige kommunale Richtpläne Energie (Art. 57 Abs. 2 und Art. 8a PFV), regionale Planungen zur Umsetzung der im kantonalen Richtplan bezeichneten Kantonalen Entwicklungsschwerpunkten (ESP) sowie weitere regionale Planungen, an denen aus kantonomer Sicht ein besonderes Interesse besteht. Soweit angesichts ihres Gegenstands bzw. Inhalts an koordinierten Planungen mehrerer Gemeinden (Art. 139 Abs. 1 Bst. d BauG und Art. 7a PFV) ein besonderes kantonales Interesse besteht, fallen solche Planungen ebenfalls in die Priorität II.

Priorität III:

Alle übrigen Gesuche von Gemeinden, regionalen Organisationen und Privaten für Staatsbeiträge an weitere Massnahmen der Raumplanung, bei denen rechtlich und faktisch Spielraum besteht, ob und in welcher Höhe (Beitragssatz) Staatsbeiträge gewährt werden können, sind in dritter Priorität zu behandeln. Die entsprechenden Gesuche werden gesammelt und nur noch einmal pro Jahr, gestützt auf eine Gesamtbeurteilung – d.h. in Kenntnis aller Beitragsgesuche und der verfügbaren Mittel – behandelt. Staatsbeiträge an solche Vorhaben werden nur zugesichert, falls und soweit genügend Mittel vorhanden sind. In jedem Fall setzt die Gewährung eines Staatsbeitrags voraus, dass nachweislich ein (gewisses) kantonales Interesse an der betreffenden Massnahme besteht, ein kommunales oder regionales Interesse genügt nicht. Gegebenenfalls wird der Beitragssatz auf das gesetzliche Minimum von 30 Prozent (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BauG) gekürzt.

6.3 Ausblick

In welcher Höhe Staatsbeiträge an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung in den Jahren 2020 – 2023 zugesichert und (in der Regel nach Abschluss der Arbeiten) effektiv ausbezahlt werden, lässt sich naturgemäss nicht frankengenaу voraussagen, zumal Art, Anzahl und Umfang der Beitragsgesuche erfahrungsgemäss von verschiedenen nicht beeinflussbaren und unvorhersehbaren Faktoren abhängen. Aufgrund der Erfahrungswerte wird in den Jahren 2020 – 2023 mit Beitragsgesuchen (inkl. einer Reserve für Unwartetes) im bisherigen Umfang gerechnet. Dafür wird ein Rahmenkredit von CHF 7,6 Mio. beantragt.

7 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2022 wird die Raumentwicklung als ein Schwerpunkt positioniert. Im Ziel Nr. 1 bekräftigt der Regierungsrat seine Haltung, eine nachhaltige Raumentwicklung zu fördern. Die Mittel für den vorliegenden Rahmenkredit sind im Aufgaben- und Finanzplan 2020 – 2023 und im Voranschlag 2020 eingestellt.

8 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Die Vorlage hat insofern Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen, als mit dem vorliegenden Rahmenkredit in den Jahren 2020 – 2023 neue einmalige Ausgaben von total CHF 7,6 Mio. bewilligt werden.

9 Auswirkungen auf die Gemeinden

Mit Staatsbeiträgen für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung werden wichtige strategische Planungen und raumplanerisch relevante Projekte von Gemeinden und ihren regionalen Zusammenarbeitsorganisationen, den Planungsregionen und Regionalkonferenzen unterstützt. An diesen Massnahmen besteht ein erhebliches kantonales Interesse, das gilt insbesondere für die RGSK, die Planungen zur Umsetzung von kantonalen ESP und SAZ, die kommunal oder überkommunal abgestimmten Energierichtplanungen oder die regionalen ADT-Richtplanungen. Mit den Staatsbeiträgen an die Verwaltungskosten der Regionalkonferenzen und den jährlichen Beiträgen an die Geschäftsstellen der Planungsregionen können die Gemeinden im entsprechenden Umfang entlastet werden. Die Planungsregionen und Regionalkonferenzen bewältigen zunehmend komplexere und zahlreichere Aufgaben in den Bereichen Raumplanung, Energieplanung, Kulturförderung und Regionalpolitik, was einerseits mit Synergiegewinnen, aber auch mit erhöhtem Verwaltungs- und Koordinationsaufwand verbunden ist. Mit den jährlichen Beiträgen an die Geschäftsstellen der Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen leistet der Kanton einen Beitrag, dass die regionale Koordination von Planungen und Massnahmen im Interesse der Raumplanung weiterhin gewährleistet werden kann.

10 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die Planungen und Projekte von kantonalen Interesse, die mit dem vorliegenden Rahmenkredit unterstützt werden sollen, versprechen Wirkungen in allen drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung: Die RGSK als wichtige Planungsinstrumente der Regionalkonferenzen und der Planungsregionen fokussieren auf eine ganzheitliche und nachhaltige Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Mit einer aus übergeordneter Sicht koordinierten Entwicklung sollen insbesondere der haushälterische Umgang mit der begrenzt verfügbaren Ressource „Boden“ und eine zeitgemässe und sozial verträgliche Siedlungsentwicklung sichergestellt werden. Die kantonale Synthese der RGSK bildet zudem eine wesentliche Grundlage für die kantonalen Infrastruktur- und Verkehrsplanungen respektive für die entsprechenden Investitionsbeschlüsse, womit sichergestellt wird, dass die Investitionen kostensparend und am richtigen Ort eingesetzt werden. Andere kommunale und regionale Planungen, namentlich die gestützt auf die Energiegesetzgebung erarbeiteten kommunalen Energierichtpläne oder die im Rahmen des NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung) erarbeiteten Landschaftsprojekte betreffen hauptsächlich die Dimension „Umwelt“, die Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft werden dabei aber immer auch mitberücksichtigt. Schliesslich werden mit der planerischen Umsetzung der kantonalen Entwicklungsschwerpunkte (ESP), der Lancierung des Programms ESP Wohnen mit seiner wichtigen Funktion in der Dimension Gesellschaft sowie den regionalen ADT-Planungen auch für die Wirtschaft wichtige Grundlagen erarbeitet. Mit der Unterstützung dieser Planungen und Projekte leistet der Kanton einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Mit den Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung (AP V+S) als Teil der RGSK werden namhafte Bundesbeiträge für wichtige Infrastrukturvorhaben ausgelöst, was positive Effekte auf die bauliche Entwicklung und die Wirtschaft hat. Für die Wirtschaft beson-

ders bedeutungsvoll ist zudem die Arbeitszonenbewirtschaftung (AZB), zumal die damit erhobenen Informationen über bestehende Arbeitszonenreserven der Wirtschaft bzw. den Unternehmen wertvolle Erkenntnisse über Weiterentwicklungs- und Neuansiedlungspotenziale liefern.

Die vom Kanton gewährten Staatsbeiträge leisten damit einen unverzichtbaren Beitrag, damit solche für die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt zentralen Planungen und Projekte der Gemeinden und Regionen zeitgerecht und in der gebotenen Qualität erstellt und periodisch aktualisiert werden.

11 Auswirkungen einer Ablehnung

Wird der beantragte Rahmenkredit abgelehnt oder gekürzt, könnten im entsprechenden Umfang keine oder weniger Staatsbeiträge an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung gewährt werden, was nicht nur für die kommunalen und regionalen Planungsträgerschaften, sondern für den Kanton selber einschneidende Folgen hätte. Wenn raumplanerische Vorhaben nicht oder nur noch mit deutlich tieferen Staatsbeiträgen unterstützt werden können, müssen entweder die Gemeinden die Finanzierung allein sicherstellen oder die betreffenden Planungen und Projekte werden gar nicht mehr, schlechter oder zeitlich verzögert realisiert, was letztlich der gesamtkantonalen Entwicklung und der qualitätvollen Raumplanung insgesamt schaden würde. Die revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetzgebung hat die Anforderungen an die Raumplanung und damit an kantonale, regionale und kommunale Planungen deutlich erhöht. Wenn diese höheren gesetzlichen Anforderungen nicht zu Entwicklungsbremsen führen sollen, müssen sich Planungen daran messen können und gegebenenfalls verbessert werden. Wenn aus gesamtkantonaler Sicht wichtige Planungen und Projekte der Raumplanung nicht mehr angemessen und gezielt mit Staatsbeiträgen unterstützt werden können, kann das dazu führen, dass die bauliche und damit wirtschaftliche Entwicklung gebremst oder gar blockiert wird.

12 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem Rahmenkredit 2020 – 2023 für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung im Umfang von CHF 7'600'000.– zuzustimmen.

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Finanzreferendum und ist im kantonalen Amtsblatt zu publizieren.

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 407/2019
Datum RR-Sitzung: 1. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 2019.JGK.2482
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; Produktgruppe Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (PG 05.17.9101); Überschreitung Saldo I (Globalbudget). Nachkredit 2018

1 Gegenstand

Nachkredit 2018 von CHF 2'128'543.72 in der Produktgruppe 05.17.9101

2 Rechtsgrundlagen

Art. 57 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)

Artikel 160 Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV)

3 Kreditsumme und Produktgruppe

Voranschlagskredit	CHF	136'172'008.13
Nachkredit / Kreditüberschreitung	CHF	2'128'543.72
		Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
		Produktgruppe 05.17.9101
Kompensation	CHF	2'128'543.72
		Betreibungs- und Konkursämter Produktgruppe
		Betreibungen und Konkurse 05.14.9101

4 Rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Es handelt sich um wiederkehrende, gebundene Ausgaben.

5 Auswirkungen auf die Leistungsrechnung

Die Kompensation in der Produktgruppe Betreibungs- und Konkursämter hat keine Auswirkungen auf das Erreichen der Leistungsziele.

6 Auswirkungen auf die Finanzbuchhaltung

Die Abweichung zum Voranschlagskredit in der Finanzbuchhaltung beträgt CHF 2'431'990.66.

7 Kreditart und Rechnungsjahr

Nachkredit für das Jahr 2018



8 Begründung

Der Saldo I (Globalbudget) der Produktgruppe 05.17.9101 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde fällt im Vergleich zum Voranschlagskredit um CHF 2'128'543.72 schlechter aus.

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde PG Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde 05.17.9101	Voranschlagskredit	Rechnung IST 2018	Abweichung
Erlöse	CHF -27'810'100.00	CHF -29'415'466.59	CHF 1'605'366.59
Personalkosten	CHF 23'300'290.56	CHF 23'001'794.07	CHF 298'496.49
Sachkosten	CHF 140'673'898.91	CHF 144'663'190.30	CHF -3'989'291.39
Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen	CHF 7'918.66	CHF 51'034.07	CHF -43'115.41
Übrige Kosten	CHF 0.00	CHF 0.00	CHF 0.00
Saldo I (Globalbudget)	CHF 136'172'008.13	CHF 138'300'551.85	CHF -2'128'543.72

Hauptursache für den knapp CHF 4 Mio. über dem Planwert liegenden Sachaufwand sind die von der KESB kaum steuerbaren Massnahmekosten. Zu nennen sind insbesondere die Kostenzunahme bei fürsorglichen Unterbringungen (FU) aufgrund des seit 2018 geltenden Tarifwerks TARPSY, Sonderkonstellationen bei äusserst schwierig platzierbaren Betroffenen sowie die gestiegene Anzahl FU. Zudem sind höhere Kosten für Abklärungen und Beistandschaften zu verzeichnen, welche die Sozialdienste im Auftrag der KESB führen. Zu den erhöhten Sachkosten trugen zudem namentlich auch die über dem Planwert liegenden Forderungsverluste gegenüber Dritten bei. Der Mehraufwand konnte durch höhere Erlöse aus Gebühren und Rückerstattungen sowie durch Minderaufwände beim Personal teilweise KESB-intern kompensiert werden.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 1. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 2019.JGK.2482
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

JGK; Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; Produktgruppe Kindes- und Erwachsenenenschutzbehörden (PG 05.17.9101); Überschreitung Saldo I (Globalbudget) Nachkredit 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	3
5	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	3
6	Auswirkungen auf die Gemeinden	3
7	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	3
8	Antrag	3



1 Zusammenfassung

Bei der Deckungsbeitragsrechnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde trugen diverse Faktoren zur Saldoüberschreitung bei:

- Die stationären Kosten bei Erwachsenen nahmen zu, was mit der Einführung des neuen Tarifs TARPSY zu erklären ist. Dieses neue Abrechnungsmodell war zum Zeitpunkt der Budgeterstellung noch nicht bekannt.
- Die Abklärungen durch die Sozialdienste und weitere Dritte (Verfahrenskosten) sowie die Kosten für die Führung von Beistandschaften (Massnahmekosten) erhöhten sich.

2 Rechtsgrundlagen

Art. 57 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)

Artikel 160 Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

Der Saldo I des Globalbudgets der Produktgruppe 05.17.9101 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) fällt im Vergleich zum Voranschlagskredit um CHF 2'128'543.72 schlechter aus.

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde PG Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde 05.17.9101	Voranschlagskredit	Rechnung IST 2018	Abweichung
Erlöse	CHF -27'810'100.00	CHF -29'415'466.59	CHF 1'605'366.59
Personalkosten	CHF 23'300'290.56	CHF 23'001'794.07	CHF 298'496.49
Sachkosten	CHF 140'673'898.91	CHF 144'663'190.30	CHF -3'989'291.39
Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen	CHF 7'918.66	CHF 51'034.07	CHF -43'115.41
Übrige Kosten	CHF 0.00	CHF 0.00	CHF 0.00
Saldo I (Globalbudget)	CHF 136'172'008.13	CHF 138'300'551.85	CHF -2'128'543.72

Hauptursache für den knapp CHF 4 Mio. über dem Planwert liegenden Sachaufwand sind die von der KESB kaum steuerbaren Massnahmekosten. Zu nennen sind insbesondere die Kostenzunahme bei fürsorgelichen Unterbringungen (FU) aufgrund des seit 2018 geltenden Tarifwerks TARPSY, Sonderkonstellationen bei äusserst schwierig platzierbaren Betroffenen sowie die gestiegene Anzahl FU. Zudem sind höhere Kosten für Abklärungen und Beistandschaften zu verzeichnen, welche die Sozialdienste im Auftrag der KESB führen. Zu den er-

höhten Sachkosten trugen zudem namentlich auch die über dem Planwert liegenden Forderungsverluste gegenüber Dritten bei. Der Mehraufwand konnte durch höhere Erlöse aus Gebühren und Rückerstattungen sowie durch Minderaufwände beim Personal teilweise KESB-intern kompensiert werden.

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Es bestehen keine relevanten Schnittstellen.

5 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Der Nachkredit hat keine Auswirkungen auf die Organisation, Personal, IT sowie Raum. Die Abweichung zum Voranschlagskredit in der Finanzbuchhaltung beträgt CHF 2'431'990.66.

6 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Nachkredit hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

7 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der Nachkredit hat keine Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.

8 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird beantragt, dem Nachkredit der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde zuzustimmen.

Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 409/2019
Datum RR-Sitzung: 1. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 2019.JGK.2485
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Grundbuchämter; Produktgruppe Führen des Grundbuches (PG 05.15.9101); Überschreitung Saldo I (Globalbudget). Nachkredit 2018

1 Gegenstand

Nachkredit 2018 von CHF 1'833'385.99 in der Produktgruppe Führen des Grundbuches.

2 Rechtsgrundlagen

Art. 57 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)

Artikel 160 Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV)

3 Kreditsumme und Produktgruppe

Voranschlagskredit	CHF	287'930.65
Nachkredit	CHF	1'833'385.99
		Führen des Grundbuches
		Produktgruppe 05.15.9101
Kompensation	CHF	1'833'385.99
		Betreibungs- und Konkursämter Produktgruppe
		Betreibungen und Konkurse 05.14.9101

4 Rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Bei der Zeile «Personalkosten» handelt es sich um wiederkehrende, gebundene Ausgaben. Bei der Zeile «Erlöse» handelt es sich um wiederkehrende, gebundene Einnahmen. Bei der Zeile «Kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen» handelt es sich um eine neue, einmalige Ausgabe.

5 Auswirkungen auf die Leistungsrechnung

Die Kompensation in der Produktgruppe Betreibungs- und Konkursämter hat keine Auswirkungen auf das Erreichen der Leistungsziele.

6 Auswirkungen auf die Finanzbuchhaltung

Durch die Mehreinnahmen bei den Handänderungssteuern fällt der Finanzbuchhaltungs-Saldo CHF 20'951'360.35 besser als budgetiert aus.



7 Kreditart und Rechnungsjahr

Nachkredit für das Jahr 2018

8 Begründung

Die Überschreitung im Saldo I (Globalbudget) der Produktgruppe wurde zum einen durch tiefere Erlöse und zum anderen durch höhere Personalkosten sowie höhere kalkulatorischen Kosten verursacht.

Grundbuchämter PG Führen des Grundbuches 05.15.9101	Voranschlagskredit	Rechnung IST 2018	Abweichung
Erlöse	CHF -14'305'300.00	CHF -13'521'033.05	CHF -784'266.95
Personalkosten	CHF 13'901'457.02	CHF 14'418'655.83	CHF -517'198.81
Sachkosten	CHF 687'899.93	CHF 464'989.18	CHF 222'910.75
Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen	CHF 3'873.70	CHF 758'704.68	CHF -754'830.98
Übrige Kosten	CHF 0.00	CHF 0.00	CHF 0.00
Saldo I (Globalbudget)	CHF 287'930.65	CHF 2'121'316.64	CHF -1'833'385.99

Verschiedene - auch nicht beeinflussbare - Faktoren führten dazu, dass die budgetierten Gebühreneinnahmen für Amtshandlungen nicht erreicht werden konnten. Folgende Faktoren schmälerten die Einnahmen: Rückgang der Anzahl Anmeldung neuer Grundbuchgeschäfte, Zunahme der gebührenfreien Grundbuchgeschäfte zum Beispiel im Zusammenhang mit Reinigungsarbeiten, grössere Bearbeitungsrückstände und Abnahme der gebührenpflichtigen Auskünfte durch fortschreitende Digitalisierung der Grundbuchbelege.

Die Umsetzung des Fachlaufbahn-Modells sowie die Besetzung von Vakanzen mit erfahrenen Mitarbeitenden führten zu höheren Personalkosten. Einfachere Aufgaben fielen zunehmend weg (Digitalisierung) und die Aufgaben wurden anspruchsvoller.

Aufgrund der Praxisänderung bei der Verbuchung und Darstellung der gestundeten Handänderungssteuer ergab sich bei der Wertberichtigung von Forderungen ein Korrekturbedarf von rund CHF 748'000, welcher in der Zeile «Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen» abgebildet wurde und zu einer zusätzlichen Abweichung (Verschlechterung) des Saldo I gegenüber dem Budget führte. Die gestundeten Handänderungssteuern werden somit nicht mehr bilanziert. Sie werden ab dem Jahr 2018 als Eventualforderung im Anhang des Geschäftsberichts ausgewiesen.

Im Namen des Regierungsrates
Der Staatsschreiber
Auer



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 1. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 2019.JGK.2485
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

JGK; Grundbuchämter; Produktegruppe Führen des Grundbuches (PG 05.15.9101); Überschreitung Saldo I (Globalbudget) Nachkredit 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	3
5	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	3
6	Auswirkungen auf die Gemeinden	3
7	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	3
8	Antrag.....	3



1 Zusammenfassung

Bei der Deckungsbeitragsrechnung der Grundbuchämter trugen diverse Faktoren zur Saldoüberschreitung bei. Zum einen waren die Gebühreneinnahmen für Amtshandlungen tiefer als budgetiert. Zum anderen trugen höhere Personalkosten und höhere Kosten in der Position «Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen» zur Saldoverschlechterung bei. Die Überschreitung des Saldo I (Globalbudget) beträgt CHF 1'833'385.99.

2 Rechtsgrundlagen

Art. 57 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)

Artikel 160 Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

Verschiedene - auch nicht beeinflussbare - Faktoren führten dazu, dass die budgetierten Gebühreneinnahmen für Amtshandlungen nicht erreicht werden konnten. Folgende Faktoren schmäleren die Einnahmen: Rückgang der Anzahl Anmeldung neuer Grundbuchgeschäfte, Zunahme der gebührenfreien Grundbuchgeschäfte zum Beispiel im Zusammenhang mit Reinigungsarbeiten, grössere Bearbeitungsrückstände und Abnahme der gebührenpflichtigen Auskünfte durch fortschreitende Digitalisierung der Grundbuchbelege.

Die Umsetzung des Fachlaufbahn-Modells sowie die Besetzung von Vakanzen mit erfahrenen Mitarbeitenden führten zu höheren Personalkosten, was zirka CHF 160'000.00 ausmachte. Einfachere Aufgaben fielen zunehmend weg (Digitalisierung) und die Aufgaben wurden anspruchsvoller. Diese Massnahmen wurden im Voranschlag 2018 nicht berücksichtigt. Weiter hat die JGK innerhalb ihres Soll-Bestandes eine Direktionsreserve für Projekte und Vertretungen infolge Mutterschaft und unbezahlten Urlaube eingeführt. Von dieser Direktionsreserve haben die Grundbuchämter im Jahr 2018 1,3 VZE bezogen, was zirka CHF 180'000.00 ausmachte. Die Direktionsreserven wurden im Voranschlag 2018 beim Generalsekretariat budgetiert. In der Rechnung 2018 wurden Rückstellungen für Zeitguthaben von CHF 112'000.00 gebildet. Die verbleibenden Mehrkosten von zirka CHF 65'000.00 setzen sich aus verschiedenen kleineren Posten zusammen (z.B. höhere Funktionszulagen).

Aufgrund der Praxisänderung bei der Verbuchung und Darstellung der gestundeten Handänderungssteuer ergab sich bei der Wertberichtigung der Forderungen ein Korrekturbedarf von rund CHF 748'000.00, welcher in der Zeile «Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen» abgebildet wurde und zu einer zusätzlichen Abweichung (Verschlechterung) des Saldo I gegenüber dem Budget führte. Die gestundeten Handänderungssteuern werden somit nicht mehr bilanziert. Sie werden ab dem Jahr 2018 als Eventualforderung im Anhang des Geschäftsberichts ausgewiesen.

Grundbuchämter PG Führen des Grundbuches 05.15.9101	Voranschlagskredit	Rechnung IST 2018	Abweichung
Erlöse	CHF -14'305'300.00	CHF -13'521'033.05	CHF -784'266.95
Personalkosten	CHF 13'901'457.02	CHF 14'418'655.83	CHF -517'198.81
Sachkosten	CHF 687'899.93	CHF 464'989.18	CHF 222'910.75
Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen	CHF 3'873.70	CHF 758'704.68	CHF -754'830.98
Übrige Kosten	CHF 0.00	CHF 0.00	CHF 0.00
Saldo I (Globalbudget)	CHF 287'930.65	CHF 2'121'316.64	CHF -1'833'385.99

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Es bestehen keine relevanten Schnittstellen.

5 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Der Nachkredit hat keine Auswirkungen auf die Organisation, Personal, IT sowie Raum. Durch die Mehreinnahmen bei den Handänderungssteuern fällt der Finanzbuchhaltungs-Saldo CHF 20'951'360.35 besser als budgetiert aus.

6 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Nachkredit hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

7 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der Nachkredit hat keine Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.

8 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird beantragt, dem Nachkredit der Grundbuchämter zuzustimmen.

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates und Stellungnahme der Finanzkommission

Gemeinsame Antwort zu FM 012-2019 und FM 013-2019

Vorstoss-Nr.: 012-2019
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.27

Eingereicht am: 12.02.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)



Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 302/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**
Antrag Finanzkommission: **Annahme**

Erhöhung Prämienverbilligungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Artikel 65 Absatz 1bis KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substanziell zu entlasten.

Begründung:

Ein aktueller Bundesgerichtsentscheid (8C_228/2018) stellt die Praxis des Kantons Luzern bei den individuellen Prämienverbilligungen für Familien mit Kindern in Frage. In seinen Erwägungen erinnert das BGer an die Bestimmungen von Artikel 65 Absatz 1bis KVG, die für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung von mindestens der Hälfte bei jungen Erwachsenen in Ausbildung und – seit diesem Jahr – von 80 Prozent bei Kindern vorsieht. Gemäss Definition des BGer sind alle Personen mit einem Einkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medianein-

kommens des Kantons der mittleren Einkommensgruppe zuzuordnen. Der Entscheid des BGer hat den Kanton Luzern gezwungen, seine Ansätze anzuheben, damit ein Teil der unteren Mittelklasse wieder Unterstützung erhält. Dieser Entscheid hat nationale Tragweite. Das jüngste Monitoring des Bundesamts für Gesundheit¹ erstellt eine Bestandsaufnahme bei den individuellen Prämienvverbilligungen zugunsten der Mittelklasse, bei dem es sich auf die gleiche Definition der mittleren Einkommensgruppe stützt, die auch das BGer angewandt hat. Daraus geht hervor, dass mindestens acht Kantone – darunter der Kanton Bern – keine Unterstützung für mittlere Einkommen vorsehen. Neu soll die mittlere Einkommensgruppe substanziell entlastet werden, ohne dabei die Situation der aktuellen Bezüger zu verschlechtern.

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund des Bundesgerichtsentscheids betreffend den Kanton Luzern ist davon auszugehen, dass auch der Kanton Bern die Bundesvorgaben bezüglich IPV nicht einhält. Das ist so schnell wie möglich zu korrigieren.

Vorstoss-Nr.:	013-2019
Vorstossart:	Finanzmotion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2019.RRGR.28
Eingereicht am:	13.02.2019
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 07.03.2019

RRB-Nr.:	302/2019 vom 03. April 2019
Direktion:	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme
Antrag Finanzkommission:	Annahme

Zusätzliche Mittel für die Prämienvverbilligungen der Krankenkassenprämien

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag und im nächsten Aufgaben- und Finanzplan um mindestens jene Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienvverbilligungen

¹ Cf. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf>

nach KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und den Mittelstand substantiell zu entlasten.

Begründung:

Das im Dezember 2018 veröffentlichte Monitoring zu den Prämienverbilligungen des Bundes² zeigt deutlich, dass der Kanton Bern die angestrebte Wirkung der Prämienverbilligung des Bundes nicht korrekt umsetzt. Das Bundesgericht kommt in einem Urteil vom 22. Januar 2019 zum Schluss, dass die im Fall vom Kanton Luzern angesetzte Einkommensgrenze von 54 000 Franken für einen Anspruch auf Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen zu tief angesetzt ist. Mit einer solchen Senkung werde Bundesrecht verletzt. Zwar hätten die Kantone eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition der unteren und mittleren Einkommen.

Gemäss den sozialpolitischen Zielen des Bundesrates soll die Belastung der Haushalte bei max. 8 Prozent des Einkommens liegen. Dieser Wert wird im Kanton Bern weit überschritten und hat sich seit 2014 zunehmend verschlechtert. So belasten die Krankenkassenprämien (nach Abzug der Prämienverbilligungen) die Berner Haushalte im Durchschnitt mit 17 Prozent des Haushaltseinkommens. Der Kanton Bern liegt massiv über dem Schweizer Durchschnitt und ist abgeschlagen auf dem drittletzten Platz. Die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf sind im Kanton Bern äusserst tief und haben sich in den letzten zehn Jahren gar um ein Viertel (!) verschlechtert. Kein anderer Kanton in der ganzen Schweiz hat die Pro-Kopf-Ausgaben dermassen massiv verschlechtert.

Begründung der Dringlichkeit: Die Belastung des Mittelstandes im Kanton Bern durch die jährlich steigenden Krankenkassenprämien ist eine grosse Belastung für viele Haushalte. Das Bundesgericht verlangt in einem neuen Urteil von den Kantonen eine angemessene Prämienverbilligung. Der Kanton Bern muss daher seine Budgetmittel für die Prämienverbilligungen im Rahmen des Voranschlages 2020 und des Aufgaben- und Finanzplans erhöhen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Die Motionärinnen beauftragen den Regierungsrat, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (Vollzug der Sozialversicherungen) im nächsten Budgetprozess um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substantiell zu entlasten.

Art. 65 Abs. 1^{bis} des KVG spezifiziert, dass die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 50 Prozent (ab dem Jahr 2021 um 80 Prozent) und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent für untere und mittlere Einkommen zu verbilligen haben. Was genau «untere» und «mittlere» Einkommen quantitativ bedeuten, wurde bundesrechtlich jedoch nicht spezifiziert. Mit dem Entscheid 8C_228/2018 äusserte sich das Bundesgericht am 22. Januar 2019 zum ersten Mal dazu, wie die Einkommensgrenzen zur Gewährung von Prämienverbilligung festzulegen sind. Der Regierungsrat hat den Bundesgerichtsentscheid und mögli-

² Krankenversicherung: Monitoring Prämienverbilligung 2017, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/paemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>

che Auswirkungen auf den Kanton Bern gemäss der vom Bundesgericht zitierten Methode analysiert und die Resultate am 4. April 2019 veröffentlicht. Die Analyse zeigte, dass sich auf Basis des Bundesgerichtsentscheids ein Handlungsbedarf bei einem Ehepaar mit einem Kind ergibt, da die Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern mit 67 Prozent unter dem Wert des Kantons Luzerns von 72.5 Prozent liegt (siehe Tabelle 1). Bei Ehepaaren mit zwei Kindern wird der Wert des Kantons Luzern bereits massgeblich überschritten, da eine IPV-Grenze von 80 Prozent des medianen Reineinkommens erreicht wird. Bei Ehepaaren mit drei Kindern werden bereits 93 Prozent erreicht³. Der Grund ist, dass der Kanton Bern Sozialabzüge von 10'000 Franken pro Kind gewährt und sich so die Grenze für den Anspruch auf Prämienverbilligung pro weiteres Kind um diesen Betrag erhöht.

	70% medianes Reineinkommen	Medianes Reineinkommen	150% medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median (%)
Ehepaar, 1 Kind	CHF 61'011	CHF 87'158	CHF 130'737	CHF 58'000	67%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 59'238	CHF 84'625	CHF 126'938	CHF 68'000	80%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 59'017	CHF 84'310	CHF 126'464	CHF 78'000	93%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 31'739	CHF 45'341	CHF 68'012	CHF 51'500	114%

Tabelle 1: Mittlere Einkommen nach Haushalten mit Kindern und Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen gemäss BGE 8C_228/2018).

Der Regierungsrat hat verschiedene Massnahmen geprüft, um die «Grenze IPV» bei einem Ehepaar mit einem Kind zu erhöhen, so dass untere mittlere Einkommen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG massgeblich entlastet werden. Er ist zum Schluss gekommen, dass dies am besten mit einer Massnahmenkombination erreicht wird.

Der Kanton Bern berechnet den Anspruch auf Prämienverbilligung im Gegensatz zu den anderen Kantonen äusserst differenziert, da viele Einkommenspositionen korrigiert (z.B. Säule 3a, Mitgliederbeiträge, Beteiligungen an Erbgemeinschaften etc.) und verschiedene Arten von Sozialabzügen gewährt werden (für Kinder, für Ehepaare und für alleinstehende Personen). Die erste Massnahme beinhaltet eine Ausdifferenzierung der Kinderabzüge, so dass für das erste Kind neu 15'000 Franken und für jedes weitere Kind 10'000 Franken berücksichtigt werden. Die zweite Massnahme fokussiert in der so genannten Familienkategorie (massgebendes Einkommen⁴ zwischen 35'0001 und 38'000 Franken, Kantonale Krankenversicherungsverordnung [KKVV], Art. 10) auf Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, wobei deren Prämien statt um 25 Prozent neu um 50 Prozent verbilligt werden. Die Prämien der Eltern werden dabei nicht mehr verbilligt. Da die Kinderabzüge erhöht werden, erhalten Eltern, die heute 25 Prozent der Prämie verbilligt bekommen, eine höhere Prämienverbilligung. Aufgrund der beiden Massnahmen verliert niemand eine Prämienverbilligung.

Mit der Massnahmenkombination steigt die «Grenze IPV» bei allen Familien an. Der kritische Wert bei einem Ehepaar mit einem Kind wird dabei von 67 Prozent auf 76 Prozent massgeblich erhöht. Die «Grenze IPV» bei Ehepaaren mit zwei Kindern beträgt neu 90 Prozent und mit drei Kindern und mehr über 100 Prozent (siehe Tabelle 2).

³ Der Bundesgerichtsentscheid äussert sich nicht zu alleinstehenden Personen mit Kindern. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, resultiert gemäss der Methode des Bundesgerichtsentscheids ein Wert von über 114 Prozent für den Kanton Bern. Dass ein Reineinkommen von 45'341 Franken jedoch zum Mittelstand gehören soll, ist fraglich und zeigt die Grenze und Tauglichkeit der für den Bundesgerichtsentscheid herbeigezogenen Berechnungsmethode auf.

⁴ Das massgebende Einkommen zur Berechnung der Prämienverbilligung entspricht dem Reineinkommen korrigiert um die Positionen gemäss Art. 6 KKVV.

	Medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median des Reineinkommens (%)	Neue Grenze IPV	Neue Grenze IPV am Median des Reineinkommens
Ehepaar, 1 Kind	CHF 87'158	CHF 58'000	67%	CHF 66'000	76%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 84'625	CHF 68'000	80%	CHF 76'000	90%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 84'310	CHF 78'000	93%	CHF 86'000	102%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 45'341	CHF 51'500	114%	CHF 59'500	131%

Tabelle 2: Auswirkungen der Massnahmenkombination auf die IPV-Grenzen im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen).

Mit der beschriebenen Massnahmenkombination erhalten geschätzte 13'000 Personen (5'000 Haushalte) neu sowie 50'000 Personen (24'000 Haushalte) höhere Prämienverbilligungen. Die Massnahmenkombination erzeugt Mehrausgaben von rund 23 Mio. Franken für das Jahr 2020 (neuer Gesamtaufwand: 450 Mio. Franken; vorher: 427 Mio. Franken). Aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben, die ab 2021 eine Verbilligung der Kinderprämien um 80 Prozent fordern, entstehen im Jahr 2021 höhere Mehrausgaben von rund 30 Mio. Franken (neuer Gesamtaufwand: 483 Mio. Franken; vorher: 453 Mio. Franken). Ab dem Jahr 2022 fallen mutmasslich zusätzliche Mehrausgaben aufgrund der Prämienentwicklung an.

Der Regierungsrat wird im Rahmen des Budgetplanungsprozesses den notwendigen Betrag in der Produktgruppe (6.7.9. Vollzug der Sozialversicherungen) aufnehmen und die notwendigen Änderungen in der KKKV auf 1. Januar 2020 vornehmen.

Zur Finanzmotion 013-2019 hat der Regierungsrat eine zusätzliche Bemerkung: Dem Regierungsrat ist bewusst, dass im interkantonalen Vergleich (Monitoring Prämienverbilligung) des Bundesamts für Gesundheit (BAG) die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung des Kantons Bern eher tief ist (vgl. [Interpellation 225-2013](#), [Motion 113-2017](#)). Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass das Monitoring des BAG den schweizweiten Vergleich zum Ziel hat und auf standardisierten Werten beruht. Diese tragen den kantonalen Gegebenheiten deshalb nur beschränkt Rechnung. So wird im Kanton Bern aufgrund des revidierten Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) seit 2012 ein Teil der Prämienverbilligungen für Sozialhilfe- und EL-Beziehende (Betrag von der Prämienverbilligung bis zu einem Maximalbetrag) nicht mehr durch das Prämienverbilligungsbudget, sondern durch das Budget der Sozialhilfe, resp. Ergänzungsleistungen getragen. Da in den anderen Kantonen diese Ausgaben (für den Kanton Bern rund 190 Mio. Franken jährlich) über das Prämienverbilligungsbudget getragen werden, erscheinen die Prämienverbilligungsausgaben im Kanton Bern besonders tief. Die Aussage der Motionärin Imboden, dass sich die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf im Kanton Bern in den letzten zehn Jahren um ein Viertel verschlechtert haben, trifft nicht zu, da die rund 190 Mio. Franken ab 2012 in den Folgejahren nicht einbezogen wurden. Im Monitoring Prämienverbilligung 2017 wird in der entsprechenden Grafik auf S. 50 auch darauf verwiesen, dass die Zahlen des Kantons Bern nur bedingt mit den vorgängigen Jahren vergleichbar sind.

Stellungnahme der Finanzkommission

Eine deutliche Mehrheit der Finanzkommission schliesst sich der Argumentation des Regierungsrates an und beantragt dem Grossen Rat, die beiden Finanzmotionen anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu FM 012-2019 und FM 013-2019

Vorstoss-Nr.: 012-2019
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.27

Eingereicht am: 12.02.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)



Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 302/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Erhöhung Prämienverbilligungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Artikel 65 Absatz 1bis KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substanziell zu entlasten.

Begründung:

Ein aktueller Bundesgerichtsentscheid (8C_228/2018) stellt die Praxis des Kantons Luzern bei den individuellen Prämienverbilligungen für Familien mit Kindern in Frage. In seinen Erwägungen erinnert das BGer an die Bestimmungen von Artikel 65 Absatz 1bis KVG, die für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung von mindestens der Hälfte bei jungen Erwachsenen in Ausbildung und – seit diesem Jahr – von 80 Prozent bei Kindern vorsieht. Gemäss Definition des BGer sind alle Personen mit einem Einkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medianeinkommens des Kantons der mittleren Einkommensgruppe zuzuordnen. Der Entscheid des BGer

hat den Kanton Luzern gezwungen, seine Ansätze anzuheben, damit ein Teil der unteren Mittelklasse wieder Unterstützung erhält. Dieser Entscheid hat nationale Tragweite. Das jüngste Monitoring des Bundesamts für Gesundheit¹ erstellt eine Bestandsaufnahme bei den individuellen Prämienvverbilligungen zugunsten der Mittelklasse, bei dem es sich auf die gleiche Definition der mittleren Einkommensgruppe stützt, die auch das BGer angewandt hat. Daraus geht hervor, dass mindestens acht Kantone – darunter der Kanton Bern – keine Unterstützung für mittlere Einkommen vorsehen. Neu soll die mittlere Einkommensgruppe substantiell entlastet werden, ohne dabei die Situation der aktuellen Bezüger zu verschlechtern.

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund des Bundesgerichtsentscheids betreffend den Kanton Luzern ist davon auszugehen, dass auch der Kanton Bern die Bundesvorgaben bezüglich IPV nicht einhält. Das ist so schnell wie möglich zu korrigieren.

Vorstoss-Nr.:	013-2019
Vorstossart:	Finanzmotion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2019.RRGR.28
Eingereicht am:	13.02.2019
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt:	Ja	
Dringlichkeit gewährt:	Ja	07.03.2019

RRB-Nr.:	302/2019	vom 03. April 2019
Direktion:	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert	
Antrag Regierungsrat:	Annahme	

Zusätzliche Mittel für die Prämienvverbilligungen der Krankenkassenprämien

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag und im nächsten Aufgaben- und Finanzplan um mindestens jene Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienvverbilligungen nach KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und den Mittelstand substantiell zu entlasten.

¹ Cf. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf>

Begründung:

Das im Dezember 2018 veröffentlichte Monitoring zu den Prämienverbilligungen des Bundes² zeigt deutlich, dass der Kanton Bern die angestrebte Wirkung der Prämienverbilligung des Bundes nicht korrekt umsetzt. Das Bundesgericht kommt in einem Urteil vom 22. Januar 2019 zum Schluss, dass die im Fall vom Kanton Luzern angesetzte Einkommensgrenze von 54 000 Franken für einen Anspruch auf Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen zu tief angesetzt ist. Mit einer solchen Senkung werde Bundesrecht verletzt. Zwar hätten die Kantone eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition der unteren und mittleren Einkommen.

Gemäss den sozialpolitischen Zielen des Bundesrates soll die Belastung der Haushalte bei max. 8 Prozent des Einkommens liegen. Dieser Wert wird im Kanton Bern weit überschritten und hat sich seit 2014 zunehmend verschlechtert. So belasten die Krankenkassenprämien (nach Abzug der Prämienverbilligungen) die Berner Haushalte im Durchschnitt mit 17 Prozent des Haushaltseinkommens. Der Kanton Bern liegt massiv über dem Schweizer Durchschnitt und ist abgeschlagen auf dem drittletzten Platz. Die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf sind im Kanton Bern äusserst tief und haben sich in den letzten zehn Jahren gar um ein Viertel (!) verschlechtert. Kein anderer Kanton in der ganzen Schweiz hat die Pro-Kopf-Ausgaben dermassen massiv verschlechtert.

Begründung der Dringlichkeit: Die Belastung des Mittelstandes im Kanton Bern durch die jährlich steigenden Krankenkassenprämien ist eine grosse Belastung für viele Haushalte. Das Bundesgericht verlangt in einem neuen Urteil von den Kantonen eine angemessene Prämienverbilligung. Der Kanton Bern muss daher seine Budgetmittel für die Prämienverbilligungen im Rahmen des Voranschlages 2020 und des Aufgaben- und Finanzplans erhöhen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Die Motionärinnen beauftragen den Regierungsrat, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (Vollzug der Sozialversicherungen) im nächsten Budgetprozess um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substanziell zu entlasten.

Art. 65 Abs. 1^{bis} des KVG spezifiziert, dass die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 50 Prozent (ab dem Jahr 2021 um 80 Prozent) und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent für untere und mittlere Einkommen zu verbilligen haben. Was genau «untere» und «mittlere» Einkommen quantitativ bedeuten, wurde bundesrechtlich jedoch nicht spezifiziert. Mit dem Entscheid 8C_228/2018 äusserte sich das Bundesgericht am 22. Januar 2019 zum ersten Mal dazu, wie die Einkommensgrenzen zur Gewährung von Prämienverbilligung festzulegen sind. Der Regierungsrat hat den Bundesgerichtsentscheid und mögliche Auswirkungen auf den Kanton Bern gemäss der vom Bundesgericht zitierten Methode analysiert und die Resultate am 4. April 2019 veröffentlicht. Die Analyse zeigte, dass sich auf Basis des Bundesgerichtsentscheids ein Handlungsbedarf bei einem Ehepaar mit einem Kind ergibt, da die Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern mit 67 Prozent unter

² Krankenversicherung: Monitoring Prämienverbilligung 2017, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>

dem Wert des Kantons Luzerns von 72.5 Prozent liegt (siehe Tabelle 1). Bei Ehepaaren mit zwei Kindern wird der Wert des Kantons Luzern bereits massgeblich überschritten, da eine IPV-Grenze von 80 Prozent des medianen Reineinkommens erreicht wird. Bei Ehepaaren mit drei Kindern werden bereits 93 Prozent erreicht³. Der Grund ist, dass der Kanton Bern Sozialabzüge von 10'000 Franken pro Kind gewährt und sich so die Grenze für den Anspruch auf Prämienverbilligung pro weiteres Kind um diesen Betrag erhöht.

	70% medianes Reineinkommen	Medianes Reineinkommen	150% medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median (%)
Ehepaar, 1 Kind	CHF 61'011	CHF 87'158	CHF 130'737	CHF 58'000	67%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 59'238	CHF 84'625	CHF 126'938	CHF 68'000	80%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 59'017	CHF 84'310	CHF 126'464	CHF 78'000	93%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 31'739	CHF 45'341	CHF 68'012	CHF 51'500	114%

Tabelle 1: Mittlere Einkommen nach Haushalten mit Kindern und Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen gemäss BGE 8C_228/2018).

Der Regierungsrat hat verschiedene Massnahmen geprüft, um die «Grenze IPV» bei einem Ehepaar mit einem Kind zu erhöhen, so dass untere mittlere Einkommen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG massgeblich entlastet werden. Er ist zum Schluss gekommen, dass dies am besten mit einer Massnahmenkombination erreicht wird.

Der Kanton Bern berechnet den Anspruch auf Prämienverbilligung im Gegensatz zu den anderen Kantonen äusserst differenziert, da viele Einkommenspositionen korrigiert (z.B. Säule 3a, Mitgliederbeiträge, Beteiligungen an Erbgemeinschaften etc.) und verschiedene Arten von Sozialabzügen gewährt werden (für Kinder, für Ehepaare und für alleinstehende Personen). Die erste Massnahme beinhaltet eine Ausdifferenzierung der Kinderabzüge, so dass für das erste Kind neu 15'000 Franken und für jedes weitere Kind 10'000 Franken berücksichtigt werden. Die zweite Massnahme fokussiert in der so genannten Familienkategorie (massgebendes Einkommen⁴ zwischen 35'001 und 38'000 Franken, Kantonale Krankenversicherungsverordnung [KKVV], Art. 10) auf Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, wobei deren Prämien statt um 25 Prozent neu um 50 Prozent verbilligt werden. Die Prämien der Eltern werden dabei nicht mehr verbilligt. Da die Kinderabzüge erhöht werden, erhalten Eltern, die heute 25 Prozent der Prämie verbilligt bekommen, eine höhere Prämienverbilligung. Aufgrund der beiden Massnahmen verliert niemand eine Prämienverbilligung.

Mit der Massnahmenkombination steigt die «Grenze IPV» bei allen Familien an. Der kritische Wert bei einem Ehepaar mit einem Kind wird dabei von 67 Prozent auf 76 Prozent massgeblich erhöht. Die «Grenze IPV» bei Ehepaaren mit zwei Kindern beträgt neu 90 Prozent und mit drei Kindern und mehr über 100 Prozent (siehe Tabelle 2).

³ Der Bundesgerichtsentscheid äussert sich nicht zu alleinstehenden Personen mit Kindern. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, resultiert gemäss der Methode des Bundesgerichtsentscheids ein Wert von über 114 Prozent für den Kanton Bern. Dass ein Reineinkommen von 45'341 Franken jedoch zum Mittelstand gehören soll, ist fraglich und zeigt die Grenze und Tauglichkeit der für den Bundesgerichtsentscheid herangezogenen Berechnungsmethode auf.

⁴ Das massgebende Einkommen zur Berechnung der Prämienverbilligung entspricht dem Reineinkommen korrigiert um die Positionen gemäss Art. 6 KKVV.

	Medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median des Reineinkommens (%)	Neue Grenze IPV	Neue Grenze IPV am Median des Reineinkommens
Ehepaar, 1 Kind	CHF 87'158	CHF 58'000	67%	CHF 66'000	76%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 84'625	CHF 68'000	80%	CHF 76'000	90%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 84'310	CHF 78'000	93%	CHF 86'000	102%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 45'341	CHF 51'500	114%	CHF 59'500	131%

Tabelle 2: Auswirkungen der Massnahmenkombination auf die IPV-Grenzen im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen).

Mit der beschriebenen Massnahmenkombination erhalten geschätzte 13'000 Personen (5'000 Haushalte) neu sowie 50'000 Personen (24'000 Haushalte) höhere Prämienverbilligungen. Die Massnahmenkombination erzeugt Mehrausgaben von rund 23 Mio. Franken für das Jahr 2020 (neuer Gesamtaufwand: 450 Mio. Franken; vorher: 427 Mio. Franken). Aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben, die ab 2021 eine Verbilligung der Kinderprämien um 80 Prozent fordern, entstehen im Jahr 2021 höhere Mehrausgaben von rund 30 Mio. Franken (neuer Gesamtaufwand: 483 Mio. Franken; vorher: 453 Mio. Franken). Ab dem Jahr 2022 fallen mutmasslich zusätzliche Mehrausgaben aufgrund der Prämienentwicklung an.

Der Regierungsrat wird im Rahmen des Budgetplanungsprozesses den notwendigen Betrag in der Produktgruppe (6.7.9. Vollzug der Sozialversicherungen) aufnehmen und die notwendigen Änderungen in der KKKV auf 1. Januar 2020 vornehmen.

Zur Finanzmotion 013-2019 hat der Regierungsrat eine zusätzliche Bemerkung: Dem Regierungsrat ist bewusst, dass im interkantonalen Vergleich (Monitoring Prämienverbilligung) des Bundesamts für Gesundheit (BAG) die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung des Kantons Bern eher tief ist (vgl. [Interpellation 225-2013](#), [Motion 113-2017](#)). Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass das Monitoring des BAG den schweizweiten Vergleich zum Ziel hat und auf standardisierten Werten beruht. Diese tragen den kantonalen Gegebenheiten deshalb nur beschränkt Rechnung. So wird im Kanton Bern aufgrund des revidierten Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) seit 2012 ein Teil der Prämienverbilligungen für Sozialhilfe- und EL-Beziehende (Betrag von der Prämienverbilligung bis zu einem Maximalbetrag) nicht mehr durch das Prämienverbilligungsbudget, sondern durch das Budget der Sozialhilfe, resp. Ergänzungsleistungen getragen. Da in den anderen Kantonen diese Ausgaben (für den Kanton Bern rund 190 Mio. Franken jährlich) über das Prämienverbilligungsbudget getragen werden, erscheinen die Prämienverbilligungsausgaben im Kanton Bern besonders tief. Die Aussage der Motionärin Imboden, dass sich die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf im Kanton Bern in den letzten zehn Jahren um ein Viertel verschlechtert haben, trifft nicht zu, da die rund 190 Mio. Franken ab 2012 in den Folgejahren nicht einbezogen wurden. Im Monitoring Prämienverbilligung 2017 wird in der entsprechenden Grafik auf S. 50 auch darauf verwiesen, dass die Zahlen des Kantons Bern nur bedingt mit den vorgängigen Jahren vergleichbar sind.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates und Stellungnahme der Finanzkommission

Gemeinsame Antwort zu FM 012-2019 und FM 013-2019

Vorstoss-Nr.: 012-2019
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.27

Eingereicht am: 12.02.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)



Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 302/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**
Antrag Finanzkommission: **Annahme**

Erhöhung Prämienverbilligungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Artikel 65 Absatz 1bis KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substanziell zu entlasten.

Begründung:

Ein aktueller Bundesgerichtsentscheid (8C_228/2018) stellt die Praxis des Kantons Luzern bei den individuellen Prämienverbilligungen für Familien mit Kindern in Frage. In seinen Erwägungen erinnert das BGer an die Bestimmungen von Artikel 65 Absatz 1bis KVG, die für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung von mindestens der Hälfte bei jungen Erwachsenen in Ausbildung und – seit diesem Jahr – von 80 Prozent bei Kindern vorsieht. Gemäss Definition des BGer sind alle Personen mit einem Einkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medianein-

kommens des Kantons der mittleren Einkommensgruppe zuzuordnen. Der Entscheid des BGer hat den Kanton Luzern gezwungen, seine Ansätze anzuheben, damit ein Teil der unteren Mittelklasse wieder Unterstützung erhält. Dieser Entscheid hat nationale Tragweite. Das jüngste Monitoring des Bundesamts für Gesundheit¹ erstellt eine Bestandsaufnahme bei den individuellen Prämienvverbilligungen zugunsten der Mittelklasse, bei dem es sich auf die gleiche Definition der mittleren Einkommensgruppe stützt, die auch das BGer angewandt hat. Daraus geht hervor, dass mindestens acht Kantone – darunter der Kanton Bern – keine Unterstützung für mittlere Einkommen vorsehen. Neu soll die mittlere Einkommensgruppe substanziell entlastet werden, ohne dabei die Situation der aktuellen Bezüger zu verschlechtern.

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund des Bundesgerichtsentscheids betreffend den Kanton Luzern ist davon auszugehen, dass auch der Kanton Bern die Bundesvorgaben bezüglich IPV nicht einhält. Das ist so schnell wie möglich zu korrigieren.

Vorstoss-Nr.:	013-2019
Vorstossart:	Finanzmotion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2019.RRGR.28
Eingereicht am:	13.02.2019
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 07.03.2019

RRB-Nr.:	302/2019 vom 03. April 2019
Direktion:	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme
Antrag Finanzkommission:	Annahme

Zusätzliche Mittel für die Prämienvverbilligungen der Krankenkassenprämien

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag und im nächsten Aufgaben- und Finanzplan um mindestens jene Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienvverbilligungen

¹ Cf. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf>

nach KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und den Mittelstand substantiell zu entlasten.

Begründung:

Das im Dezember 2018 veröffentlichte Monitoring zu den Prämienverbilligungen des Bundes² zeigt deutlich, dass der Kanton Bern die angestrebte Wirkung der Prämienverbilligung des Bundes nicht korrekt umsetzt. Das Bundesgericht kommt in einem Urteil vom 22. Januar 2019 zum Schluss, dass die im Fall vom Kanton Luzern angesetzte Einkommensgrenze von 54 000 Franken für einen Anspruch auf Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen zu tief angesetzt ist. Mit einer solchen Senkung werde Bundesrecht verletzt. Zwar hätten die Kantone eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition der unteren und mittleren Einkommen.

Gemäss den sozialpolitischen Zielen des Bundesrates soll die Belastung der Haushalte bei max. 8 Prozent des Einkommens liegen. Dieser Wert wird im Kanton Bern weit überschritten und hat sich seit 2014 zunehmend verschlechtert. So belasten die Krankenkassenprämien (nach Abzug der Prämienverbilligungen) die Berner Haushalte im Durchschnitt mit 17 Prozent des Haushaltseinkommens. Der Kanton Bern liegt massiv über dem Schweizer Durchschnitt und ist abgeschlagen auf dem drittletzten Platz. Die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf sind im Kanton Bern äusserst tief und haben sich in den letzten zehn Jahren gar um ein Viertel (!) verschlechtert. Kein anderer Kanton in der ganzen Schweiz hat die Pro-Kopf-Ausgaben dermassen massiv verschlechtert.

Begründung der Dringlichkeit: Die Belastung des Mittelstandes im Kanton Bern durch die jährlich steigenden Krankenkassenprämien ist eine grosse Belastung für viele Haushalte. Das Bundesgericht verlangt in einem neuen Urteil von den Kantonen eine angemessene Prämienverbilligung. Der Kanton Bern muss daher seine Budgetmittel für die Prämienverbilligungen im Rahmen des Voranschlages 2020 und des Aufgaben- und Finanzplans erhöhen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Die Motionärinnen beauftragen den Regierungsrat, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (Vollzug der Sozialversicherungen) im nächsten Budgetprozess um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substantiell zu entlasten.

Art. 65 Abs. 1^{bis} des KVG spezifiziert, dass die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 50 Prozent (ab dem Jahr 2021 um 80 Prozent) und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent für untere und mittlere Einkommen zu verbilligen haben. Was genau «untere» und «mittlere» Einkommen quantitativ bedeuten, wurde bundesrechtlich jedoch nicht spezifiziert. Mit dem Entscheid 8C_228/2018 äusserte sich das Bundesgericht am 22. Januar 2019 zum ersten Mal dazu, wie die Einkommensgrenzen zur Gewährung von Prämienverbilligung festzulegen sind. Der Regierungsrat hat den Bundesgerichtsentscheid und mögli-

² Krankenversicherung: Monitoring Prämienverbilligung 2017, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/paemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>

che Auswirkungen auf den Kanton Bern gemäss der vom Bundesgericht zitierten Methode analysiert und die Resultate am 4. April 2019 veröffentlicht. Die Analyse zeigte, dass sich auf Basis des Bundesgerichtsentscheids ein Handlungsbedarf bei einem Ehepaar mit einem Kind ergibt, da die Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern mit 67 Prozent unter dem Wert des Kantons Luzerns von 72.5 Prozent liegt (siehe Tabelle 1). Bei Ehepaaren mit zwei Kindern wird der Wert des Kantons Luzern bereits massgeblich überschritten, da eine IPV-Grenze von 80 Prozent des medianen Reineinkommens erreicht wird. Bei Ehepaaren mit drei Kindern werden bereits 93 Prozent erreicht³. Der Grund ist, dass der Kanton Bern Sozialabzüge von 10'000 Franken pro Kind gewährt und sich so die Grenze für den Anspruch auf Prämienverbilligung pro weiteres Kind um diesen Betrag erhöht.

	70% medianes Reineinkommen	Medianes Reineinkommen	150% medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median (%)
Ehepaar, 1 Kind	CHF 61'011	CHF 87'158	CHF 130'737	CHF 58'000	67%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 59'238	CHF 84'625	CHF 126'938	CHF 68'000	80%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 59'017	CHF 84'310	CHF 126'464	CHF 78'000	93%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 31'739	CHF 45'341	CHF 68'012	CHF 51'500	114%

Tabelle 1: Mittlere Einkommen nach Haushalten mit Kindern und Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen gemäss BGE 8C_228/2018).

Der Regierungsrat hat verschiedene Massnahmen geprüft, um die «Grenze IPV» bei einem Ehepaar mit einem Kind zu erhöhen, so dass untere mittlere Einkommen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG massgeblich entlastet werden. Er ist zum Schluss gekommen, dass dies am besten mit einer Massnahmenkombination erreicht wird.

Der Kanton Bern berechnet den Anspruch auf Prämienverbilligung im Gegensatz zu den anderen Kantonen äusserst differenziert, da viele Einkommenspositionen korrigiert (z.B. Säule 3a, Mitgliederbeiträge, Beteiligungen an Erbgemeinschaften etc.) und verschiedene Arten von Sozialabzügen gewährt werden (für Kinder, für Ehepaare und für alleinstehende Personen). Die erste Massnahme beinhaltet eine Ausdifferenzierung der Kinderabzüge, so dass für das erste Kind neu 15'000 Franken und für jedes weitere Kind 10'000 Franken berücksichtigt werden. Die zweite Massnahme fokussiert in der so genannten Familienkategorie (massgebendes Einkommen⁴ zwischen 35'0001 und 38'000 Franken, Kantonale Krankenversicherungsverordnung [KKVV], Art. 10) auf Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, wobei deren Prämien statt um 25 Prozent neu um 50 Prozent verbilligt werden. Die Prämien der Eltern werden dabei nicht mehr verbilligt. Da die Kinderabzüge erhöht werden, erhalten Eltern, die heute 25 Prozent der Prämie verbilligt bekommen, eine höhere Prämienverbilligung. Aufgrund der beiden Massnahmen verliert niemand eine Prämienverbilligung.

Mit der Massnahmenkombination steigt die «Grenze IPV» bei allen Familien an. Der kritische Wert bei einem Ehepaar mit einem Kind wird dabei von 67 Prozent auf 76 Prozent massgeblich erhöht. Die «Grenze IPV» bei Ehepaaren mit zwei Kindern beträgt neu 90 Prozent und mit drei Kindern und mehr über 100 Prozent (siehe Tabelle 2).

³ Der Bundesgerichtsentscheid äussert sich nicht zu alleinstehenden Personen mit Kindern. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, resultiert gemäss der Methode des Bundesgerichtsentscheids ein Wert von über 114 Prozent für den Kanton Bern. Dass ein Reineinkommen von 45'341 Franken jedoch zum Mittelstand gehören soll, ist fraglich und zeigt die Grenze und Tauglichkeit der für den Bundesgerichtsentscheid herbeigezogenen Berechnungsmethode auf.

⁴ Das massgebende Einkommen zur Berechnung der Prämienverbilligung entspricht dem Reineinkommen korrigiert um die Positionen gemäss Art. 6 KKVV.

	Medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median des Reineinkommens (%)	Neue Grenze IPV	Neue Grenze IPV am Median des Reineinkommens
Ehepaar, 1 Kind	CHF 87'158	CHF 58'000	67%	CHF 66'000	76%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 84'625	CHF 68'000	80%	CHF 76'000	90%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 84'310	CHF 78'000	93%	CHF 86'000	102%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 45'341	CHF 51'500	114%	CHF 59'500	131%

Tabelle 2: Auswirkungen der Massnahmenkombination auf die IPV-Grenzen im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen).

Mit der beschriebenen Massnahmenkombination erhalten geschätzte 13'000 Personen (5'000 Haushalte) neu sowie 50'000 Personen (24'000 Haushalte) höhere Prämienverbilligungen. Die Massnahmenkombination erzeugt Mehrausgaben von rund 23 Mio. Franken für das Jahr 2020 (neuer Gesamtaufwand: 450 Mio. Franken; vorher: 427 Mio. Franken). Aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben, die ab 2021 eine Verbilligung der Kinderprämien um 80 Prozent fordern, entstehen im Jahr 2021 höhere Mehrausgaben von rund 30 Mio. Franken (neuer Gesamtaufwand: 483 Mio. Franken; vorher: 453 Mio. Franken). Ab dem Jahr 2022 fallen mutmasslich zusätzliche Mehrausgaben aufgrund der Prämienentwicklung an.

Der Regierungsrat wird im Rahmen des Budgetplanungsprozesses den notwendigen Betrag in der Produktgruppe (6.7.9. Vollzug der Sozialversicherungen) aufnehmen und die notwendigen Änderungen in der KKKV auf 1. Januar 2020 vornehmen.

Zur Finanzmotion 013-2019 hat der Regierungsrat eine zusätzliche Bemerkung: Dem Regierungsrat ist bewusst, dass im interkantonalen Vergleich (Monitoring Prämienverbilligung) des Bundesamts für Gesundheit (BAG) die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung des Kantons Bern eher tief ist (vgl. [Interpellation 225-2013](#), [Motion 113-2017](#)). Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass das Monitoring des BAG den schweizweiten Vergleich zum Ziel hat und auf standardisierten Werten beruht. Diese tragen den kantonalen Gegebenheiten deshalb nur beschränkt Rechnung. So wird im Kanton Bern aufgrund des revidierten Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) seit 2012 ein Teil der Prämienverbilligungen für Sozialhilfe- und EL-Beziehende (Betrag von der Prämienverbilligung bis zu einem Maximalbetrag) nicht mehr durch das Prämienverbilligungsbudget, sondern durch das Budget der Sozialhilfe, resp. Ergänzungsleistungen getragen. Da in den anderen Kantonen diese Ausgaben (für den Kanton Bern rund 190 Mio. Franken jährlich) über das Prämienverbilligungsbudget getragen werden, erscheinen die Prämienverbilligungsausgaben im Kanton Bern besonders tief. Die Aussage der Motionärin Imboden, dass sich die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf im Kanton Bern in den letzten zehn Jahren um ein Viertel verschlechtert haben, trifft nicht zu, da die rund 190 Mio. Franken ab 2012 in den Folgejahren nicht einbezogen wurden. Im Monitoring Prämienverbilligung 2017 wird in der entsprechenden Grafik auf S. 50 auch darauf verwiesen, dass die Zahlen des Kantons Bern nur bedingt mit den vorgängigen Jahren vergleichbar sind.

Stellungnahme der Finanzkommission

Eine deutliche Mehrheit der Finanzkommission schliesst sich der Argumentation des Regierungsrates an und beantragt dem Grossen Rat, die beiden Finanzmotionen anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu FM 012-2019 und FM 013-2019

Vorstoss-Nr.: 012-2019
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.27

Eingereicht am: 12.02.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)



Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 302/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Erhöhung Prämienverbilligungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Artikel 65 Absatz 1bis KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substanziell zu entlasten.

Begründung:

Ein aktueller Bundesgerichtsentscheid (8C_228/2018) stellt die Praxis des Kantons Luzern bei den individuellen Prämienverbilligungen für Familien mit Kindern in Frage. In seinen Erwägungen erinnert das BGer an die Bestimmungen von Artikel 65 Absatz 1bis KVG, die für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung von mindestens der Hälfte bei jungen Erwachsenen in Ausbildung und – seit diesem Jahr – von 80 Prozent bei Kindern vorsieht. Gemäss Definition des BGer sind alle Personen mit einem Einkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medianeinkommens des Kantons der mittleren Einkommensgruppe zuzuordnen. Der Entscheid des BGer

hat den Kanton Luzern gezwungen, seine Ansätze anzuheben, damit ein Teil der unteren Mittelklasse wieder Unterstützung erhält. Dieser Entscheid hat nationale Tragweite. Das jüngste Monitoring des Bundesamts für Gesundheit¹ erstellt eine Bestandsaufnahme bei den individuellen Prämienvverbilligungen zugunsten der Mittelklasse, bei dem es sich auf die gleiche Definition der mittleren Einkommensgruppe stützt, die auch das BGer angewandt hat. Daraus geht hervor, dass mindestens acht Kantone – darunter der Kanton Bern – keine Unterstützung für mittlere Einkommen vorsehen. Neu soll die mittlere Einkommensgruppe substantiell entlastet werden, ohne dabei die Situation der aktuellen Bezüger zu verschlechtern.

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund des Bundesgerichtsentscheids betreffend den Kanton Luzern ist davon auszugehen, dass auch der Kanton Bern die Bundesvorgaben bezüglich IPV nicht einhält. Das ist so schnell wie möglich zu korrigieren.

Vorstoss-Nr.:	013-2019
Vorstossart:	Finanzmotion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2019.RRGR.28
Eingereicht am:	13.02.2019
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt:	Ja	
Dringlichkeit gewährt:	Ja	07.03.2019

RRB-Nr.:	302/2019	vom 03. April 2019
Direktion:	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert	
Antrag Regierungsrat:	Annahme	

Zusätzliche Mittel für die Prämienvverbilligungen der Krankenkassenprämien

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag und im nächsten Aufgaben- und Finanzplan um mindestens jene Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienvverbilligungen nach KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und den Mittelstand substantiell zu entlasten.

¹ Cf. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf>

Begründung:

Das im Dezember 2018 veröffentlichte Monitoring zu den Prämienverbilligungen des Bundes² zeigt deutlich, dass der Kanton Bern die angestrebte Wirkung der Prämienverbilligung des Bundes nicht korrekt umsetzt. Das Bundesgericht kommt in einem Urteil vom 22. Januar 2019 zum Schluss, dass die im Fall vom Kanton Luzern angesetzte Einkommensgrenze von 54 000 Franken für einen Anspruch auf Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen zu tief angesetzt ist. Mit einer solchen Senkung werde Bundesrecht verletzt. Zwar hätten die Kantone eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition der unteren und mittleren Einkommen.

Gemäss den sozialpolitischen Zielen des Bundesrates soll die Belastung der Haushalte bei max. 8 Prozent des Einkommens liegen. Dieser Wert wird im Kanton Bern weit überschritten und hat sich seit 2014 zunehmend verschlechtert. So belasten die Krankenkassenprämien (nach Abzug der Prämienverbilligungen) die Berner Haushalte im Durchschnitt mit 17 Prozent des Haushaltseinkommens. Der Kanton Bern liegt massiv über dem Schweizer Durchschnitt und ist abgeschlagen auf dem drittletzten Platz. Die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf sind im Kanton Bern äusserst tief und haben sich in den letzten zehn Jahren gar um ein Viertel (!) verschlechtert. Kein anderer Kanton in der ganzen Schweiz hat die Pro-Kopf-Ausgaben dermassen massiv verschlechtert.

Begründung der Dringlichkeit: Die Belastung des Mittelstandes im Kanton Bern durch die jährlich steigenden Krankenkassenprämien ist eine grosse Belastung für viele Haushalte. Das Bundesgericht verlangt in einem neuen Urteil von den Kantonen eine angemessene Prämienverbilligung. Der Kanton Bern muss daher seine Budgetmittel für die Prämienverbilligungen im Rahmen des Voranschlages 2020 und des Aufgaben- und Finanzplans erhöhen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Die Motionärinnen beauftragen den Regierungsrat, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (Vollzug der Sozialversicherungen) im nächsten Budgetprozess um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substanziell zu entlasten.

Art. 65 Abs. 1^{bis} des KVG spezifiziert, dass die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 50 Prozent (ab dem Jahr 2021 um 80 Prozent) und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent für untere und mittlere Einkommen zu verbilligen haben. Was genau «untere» und «mittlere» Einkommen quantitativ bedeuten, wurde bundesrechtlich jedoch nicht spezifiziert. Mit dem Entscheid 8C_228/2018 äusserte sich das Bundesgericht am 22. Januar 2019 zum ersten Mal dazu, wie die Einkommensgrenzen zur Gewährung von Prämienverbilligung festzulegen sind. Der Regierungsrat hat den Bundesgerichtsentscheid und mögliche Auswirkungen auf den Kanton Bern gemäss der vom Bundesgericht zitierten Methode analysiert und die Resultate am 4. April 2019 veröffentlicht. Die Analyse zeigte, dass sich auf Basis des Bundesgerichtsentscheids ein Handlungsbedarf bei einem Ehepaar mit einem Kind ergibt, da die Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern mit 67 Prozent unter

² Krankenversicherung: Monitoring Prämienverbilligung 2017, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>

dem Wert des Kantons Luzerns von 72.5 Prozent liegt (siehe Tabelle 1). Bei Ehepaaren mit zwei Kindern wird der Wert des Kantons Luzern bereits massgeblich überschritten, da eine IPV-Grenze von 80 Prozent des medianen Reineinkommens erreicht wird. Bei Ehepaaren mit drei Kindern werden bereits 93 Prozent erreicht³. Der Grund ist, dass der Kanton Bern Sozialabzüge von 10'000 Franken pro Kind gewährt und sich so die Grenze für den Anspruch auf Prämienverbilligung pro weiteres Kind um diesen Betrag erhöht.

	70% medianes Reineinkommen	Medianes Reineinkommen	150% medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median (%)
Ehepaar, 1 Kind	CHF 61'011	CHF 87'158	CHF 130'737	CHF 58'000	67%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 59'238	CHF 84'625	CHF 126'938	CHF 68'000	80%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 59'017	CHF 84'310	CHF 126'464	CHF 78'000	93%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 31'739	CHF 45'341	CHF 68'012	CHF 51'500	114%

Tabelle 1: Mittlere Einkommen nach Haushalten mit Kindern und Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen gemäss BGE 8C_228/2018).

Der Regierungsrat hat verschiedene Massnahmen geprüft, um die «Grenze IPV» bei einem Ehepaar mit einem Kind zu erhöhen, so dass untere mittlere Einkommen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG massgeblich entlastet werden. Er ist zum Schluss gekommen, dass dies am besten mit einer Massnahmenkombination erreicht wird.

Der Kanton Bern berechnet den Anspruch auf Prämienverbilligung im Gegensatz zu den anderen Kantonen äusserst differenziert, da viele Einkommenspositionen korrigiert (z.B. Säule 3a, Mitgliederbeiträge, Beteiligungen an Erbgemeinschaften etc.) und verschiedene Arten von Sozialabzügen gewährt werden (für Kinder, für Ehepaare und für alleinstehende Personen). Die erste Massnahme beinhaltet eine Ausdifferenzierung der Kinderabzüge, so dass für das erste Kind neu 15'000 Franken und für jedes weitere Kind 10'000 Franken berücksichtigt werden. Die zweite Massnahme fokussiert in der so genannten Familienkategorie (massgebendes Einkommen⁴ zwischen 35'001 und 38'000 Franken, Kantonale Krankenversicherungsverordnung [KKVV], Art. 10) auf Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, wobei deren Prämien statt um 25 Prozent neu um 50 Prozent verbilligt werden. Die Prämien der Eltern werden dabei nicht mehr verbilligt. Da die Kinderabzüge erhöht werden, erhalten Eltern, die heute 25 Prozent der Prämie verbilligt bekommen, eine höhere Prämienverbilligung. Aufgrund der beiden Massnahmen verliert niemand eine Prämienverbilligung.

Mit der Massnahmenkombination steigt die «Grenze IPV» bei allen Familien an. Der kritische Wert bei einem Ehepaar mit einem Kind wird dabei von 67 Prozent auf 76 Prozent massgeblich erhöht. Die «Grenze IPV» bei Ehepaaren mit zwei Kindern beträgt neu 90 Prozent und mit drei Kindern und mehr über 100 Prozent (siehe Tabelle 2).

³ Der Bundesgerichtsentscheid äussert sich nicht zu alleinstehenden Personen mit Kindern. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, resultiert gemäss der Methode des Bundesgerichtsentscheids ein Wert von über 114 Prozent für den Kanton Bern. Dass ein Reineinkommen von 45'341 Franken jedoch zum Mittelstand gehören soll, ist fraglich und zeigt die Grenze und Tauglichkeit der für den Bundesgerichtsentscheid herangezogenen Berechnungsmethode auf.

⁴ Das massgebende Einkommen zur Berechnung der Prämienverbilligung entspricht dem Reineinkommen korrigiert um die Positionen gemäss Art. 6 KKVV.

	Medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median des Reineinkommens (%)	Neue Grenze IPV	Neue Grenze IPV am Median des Reineinkommens
Ehepaar, 1 Kind	CHF 87'158	CHF 58'000	67%	CHF 66'000	76%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 84'625	CHF 68'000	80%	CHF 76'000	90%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 84'310	CHF 78'000	93%	CHF 86'000	102%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 45'341	CHF 51'500	114%	CHF 59'500	131%

Tabelle 2: Auswirkungen der Massnahmenkombination auf die IPV-Grenzen im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen).

Mit der beschriebenen Massnahmenkombination erhalten geschätzte 13'000 Personen (5'000 Haushalte) neu sowie 50'000 Personen (24'000 Haushalte) höhere Prämienverbilligungen. Die Massnahmenkombination erzeugt Mehrausgaben von rund 23 Mio. Franken für das Jahr 2020 (neuer Gesamtaufwand: 450 Mio. Franken; vorher: 427 Mio. Franken). Aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben, die ab 2021 eine Verbilligung der Kinderprämien um 80 Prozent fordern, entstehen im Jahr 2021 höhere Mehrausgaben von rund 30 Mio. Franken (neuer Gesamtaufwand: 483 Mio. Franken; vorher: 453 Mio. Franken). Ab dem Jahr 2022 fallen mutmasslich zusätzliche Mehrausgaben aufgrund der Prämienentwicklung an.

Der Regierungsrat wird im Rahmen des Budgetplanungsprozesses den notwendigen Betrag in der Produktgruppe (6.7.9. Vollzug der Sozialversicherungen) aufnehmen und die notwendigen Änderungen in der KKKV auf 1. Januar 2020 vornehmen.

Zur Finanzmotion 013-2019 hat der Regierungsrat eine zusätzliche Bemerkung: Dem Regierungsrat ist bewusst, dass im interkantonalen Vergleich (Monitoring Prämienverbilligung) des Bundesamts für Gesundheit (BAG) die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung des Kantons Bern eher tief ist (vgl. [Interpellation 225-2013](#), [Motion 113-2017](#)). Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass das Monitoring des BAG den schweizweiten Vergleich zum Ziel hat und auf standardisierten Werten beruht. Diese tragen den kantonalen Gegebenheiten deshalb nur beschränkt Rechnung. So wird im Kanton Bern aufgrund des revidierten Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) seit 2012 ein Teil der Prämienverbilligungen für Sozialhilfe- und EL-Beziehende (Betrag von der Prämienverbilligung bis zu einem Maximalbetrag) nicht mehr durch das Prämienverbilligungsbudget, sondern durch das Budget der Sozialhilfe, resp. Ergänzungsleistungen getragen. Da in den anderen Kantonen diese Ausgaben (für den Kanton Bern rund 190 Mio. Franken jährlich) über das Prämienverbilligungsbudget getragen werden, erscheinen die Prämienverbilligungsausgaben im Kanton Bern besonders tief. Die Aussage der Motionärin Imboden, dass sich die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf im Kanton Bern in den letzten zehn Jahren um ein Viertel verschlechtert haben, trifft nicht zu, da die rund 190 Mio. Franken ab 2012 in den Folgejahren nicht einbezogen wurden. Im Monitoring Prämienverbilligung 2017 wird in der entsprechenden Grafik auf S. 50 auch darauf verwiesen, dass die Zahlen des Kantons Bern nur bedingt mit den vorgängigen Jahren vergleichbar sind.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 010-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.24

Eingereicht am: 07.02.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 515/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**



Individuelle Prämienverbilligungen: Die Regierung muss handeln!

Der Regierungsrat wird beauftragt, umgehend die gesetzlichen Bestimmungen zu den individuellen Prämienverbilligungen anzupassen, damit gemäss Entscheid 8C_228/2018 des Bundesgerichts auch die mittlere Einkommensgruppe des Kantons Bern Unterstützung erhält und so die Bevölkerung substantiell entlastet wird.

Begründung:

Ein aktueller Bundesgerichtsentscheid (8C_228/2018) stellt die Praxis des Kantons Luzern bei den individuellen Prämienverbilligungen für Familien mit Kindern in Frage. In seinen Erwägungen erinnert das BGer an die Bestimmungen von Artikel 65 Absatz 1bis KVG, die für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung von mindestens der Hälfte bei jungen Erwachsenen in Ausbildung und – seit diesem Jahr – von 80 Prozent bei Kindern vorsieht. Gemäss Definition des BGer sind alle Personen mit einem Einkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medianeinkommens des Kantons der mittleren Einkommensgruppe zuzuordnen. Der Entscheid des BGer hat den Kanton Luzern gezwungen, seine Ansätze anzuheben, damit ein Teil der unteren Mittelklasse wieder Unterstützung erhält.

Dieser Entscheid hat nationale Tragweite. Das jüngste Monitoring des Bundesamts für Gesundheit¹ erstellt eine Bestandsaufnahme bei den individuellen Prämienverbilligungen zugunsten der Mittelklasse, bei dem es sich auf die gleiche Definition der mittleren Einkommensgruppe stützt,

¹ Cf. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf>

die auch das BGer angewandt hat. Daraus geht hervor, dass mindestens acht Kantone – darunter der Kanton Bern – keine Unterstützung für mittlere Einkommen vorsehen. Mit der neuen Regelung soll die mittlere Einkommensgruppe substanziell entlastet werden, ohne dabei die Situation der aktuellen Bezüger zu verschlechtern.

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund des Bundesgerichtsentscheids betreffend den Kanton Luzern ist davon auszugehen, dass auch der Kanton Bern die Bundesvorgaben bezüglich IPV nicht einhält. Die Rechtmässigkeit ist so schnell wie möglich sicherzustellen.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Die Motionärin beauftragt den Regierungsrat, die gesetzlichen Bestimmungen zu den individuellen Prämienvverbilligungen anzupassen, um die Vorgaben bezüglich Prämienvverbilligungen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten, so dass die mittleren Einkommen unterstützt werden und die Bevölkerung substanziell entlastet wird.

Art. 65 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) besagt, dass die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (für Kinder ab dem Jahr 2021 um 80 Prozent) zu verbilligen haben. Wie genau «untere» und «mittlere» Einkommen quantitativ zu definieren sind, wurde bundesrechtlich jedoch nicht spezifiziert. Mit dem Entscheid 8C_228/2018 äusserte sich das Bundesgericht am 22. Januar 2019 zum ersten Mal dazu, wie die Einkommensgrenzen zur Gewährung von Prämienvverbilligung festzulegen sind. Der Regierungsrat hat den Bundesgerichtsentscheid und mögliche Auswirkungen auf den Kanton Bern gemäss der vom Bundesgericht zitierten Methode analysiert und die Resultate am 4. April 2019 veröffentlicht. Die Analyse zeigte, dass sich auf Basis des Bundesgerichtsentscheids ein Handlungsbedarf bei einem Ehepaar mit einem Kind ergibt, da die Grenze der individuellen Prämienvverbilligung (IPV) im Kanton Bern mit 67 Prozent unter dem Wert des Kantons Luzerns von 72.5 Prozent liegt (siehe Tabelle 1). Bei Ehepaaren mit zwei Kindern wird der Wert des Kantons Luzern bereits massgeblich überschritten, da eine IPV-Grenze von 80 Prozent des medianen Reineinkommens erreicht wird. Bei Ehepaaren mit drei Kindern werden bereits 93 Prozent erreicht². Der Grund ist, dass der Kanton Bern Sozialabzüge von 10'000 Franken pro Kind gewährt und sich so die Grenze für den Anspruch auf Prämienvverbilligung pro weiteres Kind um diesen Betrag erhöht.

	70% medianes Reineinkommen	Medianes Reineinkommen	150% medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median (%)
Ehepaar, 1 Kind	CHF 61'011	CHF 87'158	CHF 130'737	CHF 58'000	67%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 59'238	CHF 84'625	CHF 126'938	CHF 68'000	80%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 59'017	CHF 84'310	CHF 126'464	CHF 78'000	93%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 31'739	CHF 45'341	CHF 68'012	CHF 51'500	114%

Tabelle 1: Mittlere Einkommen nach Haushalten mit Kindern und Grenze der individuellen Prämienvverbilligung (IPV) im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen gemäss BGE 8C_228/2018).

² Der Bundesgerichtsentscheid äussert sich nicht zu alleinstehenden Personen mit Kindern. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, resultiert gemäss der Methode des Bundesgerichtsentscheids ein Wert von über 114 Prozent für den Kanton Bern. Dass ein Reineinkommen von 45'341 Franken jedoch zum Mittelstand gehören soll, ist fraglich und zeigt die Grenze und Tauglichkeit der für den Bundesgerichtsentscheid herbeigezogenen Berechnungsmethode auf.

Der Regierungsrat hat verschiedene Massnahmen geprüft, um untere mittlere Einkommen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG besser zu entlasten. Er ist zum Schluss gekommen, dass dies am besten mit einer Massnahmenkombination erreicht wird. Der Kanton Bern berechnet den Anspruch auf Prämienverbilligung im Gegensatz zu den anderen Kantonen äusserst differenziert, da viele Einkommenspositionen korrigiert (z.B. Säule 3a, Mitgliederbeiträge, Beteiligungen an Erbgemeinschaften etc.) und verschiedene Arten von Sozialabzügen gewährt werden (für Kinder, für Ehepaare und für alleinstehende Personen). Die erste Massnahme beinhaltet eine Ausdifferenzierung der Kinderabzüge, so dass für das erste Kind neu 15'000 Franken und für jedes weitere Kind 10'000 Franken berücksichtigt werden. Die zweite Massnahme fokussiert in der so genannten Familienkategorie (massgebendes Einkommen³ zwischen 35'0001 und 38'000 Franken, Kantonale Krankenversicherungsverordnung [KKVV], Art. 10) auf Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, wobei deren Prämien statt um 25 Prozent neu um 50 Prozent verbilligt werden. Die Prämien der Eltern werden dabei nicht mehr verbilligt. Da die Kinderabzüge erhöht werden, erhalten Eltern, die heute 25 Prozent der Prämie verbilligt bekommen, eine höhere Prämienverbilligung. Aufgrund der beiden Massnahmen verliert niemand eine Prämienverbilligung.

Mit der Massnahmenkombination steigt die «Grenze IPV» bei allen Familien an. Der kritische Wert bei einem Ehepaar mit einem Kind wird dabei von 67 Prozent auf 76 Prozent massgeblich erhöht. Die «Grenze IPV» bei Ehepaaren mit zwei Kindern beträgt neu 90 Prozent und mit drei Kindern und mehr über 100 Prozent (siehe Tabelle 2).

Mit der beschriebenen Massnahmenkombination erhalten geschätzte 13'000 Personen (5'000 Haushalte) neu sowie 50'000 Personen (24'000 Haushalte) höhere Prämienverbilligungen. Die Massnahmenkombination erzeugt Mehrausgaben von rund 23 Mio. Franken für das Jahr 2020 (neuer Gesamtaufwand: 450 Mio. Franken; vorher: 427 Mio. Franken). Aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben, die ab 2021 eine Verbilligung der Kinderprämien um 80 Prozent fordern, entstehen im Jahr 2021 höhere Mehrausgaben von rund 30 Mio. Franken (neuer Gesamtaufwand: 483 Mio. Franken; vorher: 453 Mio. Franken). Ab dem Jahr 2022 fallen mutmasslich zusätzliche Mehrausgaben aufgrund der Prämienentwicklung an.

	Medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median des Reineinkommens (%)	Neue Grenze IPV	Neue Grenze IPV am Median des Reineinkommens
Ehepaar, 1 Kind	CHF 87'158	CHF 58'000	67%	CHF 66'000	76%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 84'625	CHF 68'000	80%	CHF 76'000	90%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 84'310	CHF 78'000	93%	CHF 86'000	102%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 45'341	CHF 51'500	114%	CHF 59'500	131%

Tabelle 2: Auswirkungen der Massnahmenkombination auf die IPV-Grenzen im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen).

Verteiler

- Grosser Rat

³ Das massgebende Einkommen zur Berechnung der Prämienverbilligung entspricht dem Reineinkommen korrigiert um die Positionen gemäss Art. 6 KKVV.

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 200-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.564

Eingereicht am: 06.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Sancar (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Mentha (Liebefeld, SP)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 179/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Armutsprävention bei Rentnerinnen und Rentnern: Steuererleichterung für IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentner

Der Regierungsrat wird beauftragt, die nötigen Schritte zu unternehmen, damit IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentner mit oder ohne Ergänzungsleistungen (EL) nach dem Abzug der Steuerrechnungen ein Einkommen haben, das den Betrag in der Höhe der für Ergänzungsleistungen anerkannten Ausgaben nicht unterschreitet. Wird diese Grenze unterschritten, reduziert sich die Steuerrechnung um diesen Betrag.

Begründung:

IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentner kommen teilweise wegen Steuerrechnungen unter Druck. Es kommt zu Betreibungen, weil sie die Steuerrechnungen nicht bezahlen können. Diese Betreibungen, die nach geltendem Gesetz rechtlich in Gang gesetzt werden müssen, verursachen unnötigen Aufwand und Kosten für Behörden und Betroffene. Erlassgesuche werden oft und in den letzten Jahren fast immer abgelehnt. Die Bewilligungspraxis betreffend die Erlassgesuche stützt sich auf das betreibungsrechtliche Existenzminimum. Dies ist aber für viele Rentnerinnen und Rentner nicht gerecht, weil sie am Rande des Existenzminimums leben. Da die Renten und die EL nicht pfändbar sind, führen die Betreibungen zu Verlustscheinen. Dies wiederum

löst einen bürokratischen Leerlauf aus und treibt zwar die Kosten in die Höhe, generiert aber kein Einkommen. Diese kantonale Praxis widerspricht der Bundesverfassung, die eine deutliche Sprache spricht: «Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken» (BV Art. 112 Abs. 2 Bst. b).

Punkto steuerbaren Einkommens gibt es ein Ungleichgewicht zwischen Personen, die EL beziehen, und Personen, die keine EL beziehen. Kommt eine lebenslang berufstätige Person (oder ein Paar) mit IV- und BVG- oder AHV- und BVG-Rente knapp nicht in das EL-Budget, bleibt ihr nach Bezahlung der Steuern deutlich weniger Geld als einer Person mit EL-Bezug, die unter Umständen viel weniger Beiträge bezahlt hat.

EL sind für ein menschenwürdiges Leben der Menschen mit einer Behinderung und im Alter vorgesehen. Es darf nicht sein, dass Personen, die keine EL beziehen, hier benachteiligt werden und aufgrund der Steuerlast unter der EL-Grenze leben müssen. Es ist nötig, dass hier ein gerechtes System zur Anwendung kommt.

Gerechtigkeit kann hergestellt werden, indem Rentnerinnen und Rentnern mit oder ohne EL nach Abzug der Steuerrechnungen von IV und AHV (und BVG) mindestens so viel Geld zur Verfügung steht wie der Betrag in der Höhe der von der EL anerkannten Ausgaben.

Antwort des Regierungsrates

Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG¹; SR 831.30) sorgt mit Ergänzungsleistungen für die Deckung des Existenzbedarfs. Ergänzungsleistungen sollen garantieren, dass die minimalen Lebenskosten gedeckt sind, falls die AHV- oder IV-Rente, die Pensionskassenbeiträge sowie eine allfällige 3. Säule finanziell nicht ausreichen.

Die Motionäre weisen darauf hin, dass bei Personen mit Renteneinkommen die geschuldeten Steuern dazu führen können, dass das verfügbare Einkommen nicht mehr ausreicht, um die minimalen Lebenshaltungskosten (anerkannte Ausgaben nach Art. 10 ELG) zu decken. In diesen Fällen soll die geschuldete Steuer entsprechend gekürzt werden.

Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen, die Steuerbelastung bei rentenberechtigten Personen zu reduzieren, wenn das verfügbare Einkommen andernfalls nicht ausreicht, um die minimalen Lebenshaltungskosten zu decken. Das bernische Steuergesetz kennt allerdings bereits einen Abzug mit dieser Zielrichtung. Der „Abzug für Personen mit bescheidenem Einkommen“ wird gewährt, wenn das steuerbare Einkommen zuzüglich 10 Prozent des Vermögens weniger als 15'000 Franken beträgt. Bei verheirateten Personen liegt die Grenze bei 20'000 Franken. Für jedes Kind, für welches der Kinderabzug zulässig ist, wird der zusätzliche Abzug erhöht (Art. 40 Abs. 6 und 7 des Steuergesetzes; BSG 661.11).

Gegenüber der vorgeschlagenen Kürzung der geschuldeten Steuer hat der bestehende Abzug für bescheidene Einkommen zwei wesentliche Vorteile:

1. Mit dem zusätzlichen Abzug für bescheidene Einkommen kann erreicht werden, dass bei allen Personengruppen mit tiefem Einkommen – und nicht nur bei rentenberechtigten Personen – die geschuldete Steuer angemessen reduziert wird, wenn die Steuern sonst zu einer

¹

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20051695/index.html>

- unverhältnismässigen Belastung werden. Ein spezifischer Abzug nur gerade für Personen mit Renteneinkommen würde das verfassungsmässige Gebot der Gleichbehandlung missachten.
2. Den Kantonen ist es gestattet, Sozialabzüge selber zu bestimmen. Die Sozialabzüge führen – wie andere Abzüge – zu einer Reduktion des steuerbaren Einkommens und damit zu einer Reduktion der geschuldeten Steuern. Den Kantonen nicht gestattet sind Abzüge vom geschuldeten Steuerbetrag. Die Einführung eines solchen Abzugs würde gegen Bundesrecht² verstossen und würde einer gerichtlichen Beurteilung nicht standhalten³.

Nach Auffassung der Regierung genügt die geltende Ordnung, um Personen mit bescheidenem Einkommen zu entlasten. Auf die Einführung eines – harmonisierungsrechtlich unzulässigen – Abzugs vom Steuerbetrag, der gleichzeitig zu einer Benachteiligung von Personen ohne Renteneinkommen führen würde, ist deshalb zu verzichten.

Hinzu kommen wesentliche praktische Überlegungen zu den konkret vorgeschlagenen Modalitäten eines neuen Abzugs: Wollte man einen neuen Abzug an der Differenz zwischen verfügbarem Einkommen und minimalen Lebenshaltungskosten ausrichten, müsste die Steuerverwaltung im Rahmen der Veranlagung neu nebst dem steuerbaren Einkommen auch die Höhe der von der EL anerkannten Ausgaben und das „verfügbare Einkommen“ ermitteln. Da die anerkannten Ausgaben in der EL kein fixer Betrag sind, sondern individuell berechnet werden, müssten die steuerpflichtigen Personen gegenüber der Steuerbehörde zusätzliche Informationen deklarieren (Mietzins etc.), die normalerweise nur bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen benötigt werden. Deklaration und Veranlagung würden dadurch unverhältnismässig verkompliziert, so dass auch deshalb auf die Einführung eines solchen Abzugs verzichtet werden sollte.

Aus den genannten Gründen lehnt der Regierungsrat die Motion ab.

Verteiler

- Grosser Rat

² Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14)

³ REICH / VON AH / BRAWAND in: Zweifel / Beusch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, 3. Auflage, Art. 9 N 63a.

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 006-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.9

Eingereicht am: 24.01.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Leuenberger (Trubschachen, BDP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 514/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



EG ELG: Bewertung von Grundstücken nach dem amtlichen Wert

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Revision des Einführungsgesetzes über die Ergänzungsleistungen (EG ELG) vorzulegen, die nichtlandwirtschaftliche Grundstücke im Rahmen der Ergänzungsleistungsberechnung zum amtlichen Wert berücksichtigt.

Begründung:

Von der Öffentlichkeit kaum beachtet, änderte die Schweizerische Steuerkonferenz die Repartitionswerte im Kreisschreiben Nr. 22 der Schweizerischen Steuerkonferenz (Änderung vom 17. September 2018).¹ Repartitionswerte sind ein Mittel zur Bewertung des Wertes von Grundstücken im Rahmen der interkantonalen Steuerauscheidung. Der Repartitionswert im Kanton Bern steigt per 1. Januar 2019 für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke von 100 auf 155 Prozent des amtlichen Wertes.

Der Repartitionswert ist im Kanton Bern gemäss EG ELG² massgeblich für die Bewertung von Grundstücken (Art. 4). Das bedeutet, dass nichtlandwirtschaftliche Grundstücke, die ab dem 1. Januar 2019 unter einem Wert von 155 Prozent des amtlichen Wertes übertragen werden, bei

¹ http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/kreisschreiben/KS_22%20Repartitionsfaktoren_ergaenzt_D_20180918.pdf

² <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/238>

der Berechnung von Ergänzungsleistungen als Einnahme i. S. eines Vermögensverzichts angerechnet werden. Bei den laufenden Leistungen wird ein höherer Vermögensverzehr eingerechnet. Die Koppelung der Bewertung von Liegenschaften an den Repartitionswert geht in vielen, vor allem ländlichen, Regionen an der wirtschaftlichen Realität vorbei und trifft hier gerade Menschen, die zum Beispiel Pflegebedarf haben und deshalb Ergänzungsleistungen beziehen müssen.

Per 31. Dezember 2020 wurde eine allgemeine Neubewertung der Grundstücke beschlossen, nach der sich gemäss Grossratsbeschluss der neue amtliche Wert im Rahmen von 70 Prozent des Medians bewegen soll. Der Regierungsrat erhofft sich von der Massnahme wiederum, dass die amtlichen Werte den aktuellen Marktrealitäten angepasst werden. Folglich entspräche der amtliche Wert als Massstab für die Berechnung von Ergänzungsleistungen den aktuellen wirtschaftlichen Realitäten. Auch um den administrativen Aufwand für die EL-Berechnung klein zu halten, liegt es nahe, den amtlichen Wert zur Berechnung heranzuziehen. Aus diesen Gründen ist das EG ELG entsprechend anzupassen.

Begründung der Dringlichkeit: Die neuen Repartitionswerte treten per 1. Januar 2019 in Kraft und haben die oben beschriebenen Effekte. Der Kanton Bern muss schnellstmöglich seine Gesetzgebung anpassen, um die genannten Verzerrungen zu vermeiden.

Antwort des Regierungsrates

Mit der Motion wird eine Änderung des EG ELG verlangt, wonach die nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke im Rahmen der Ergänzungsleistungsberechnung zum amtlichen Wert zu berücksichtigen sind.

Bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen wird bei nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken zwischen selbstbewohnten und nicht selbstbewohnten Liegenschaften unterschieden. Diese Unterscheidung ist insbesondere in Bezug auf die Bewertung der in der Berechnung zu berücksichtigenden Liegenschaften relevant. Bei *selbstbewohnten Liegenschaften* ist in der EL-Berechnung gemäss den Vorgaben des Bundes auf den Steuerwert, also den amtlichen Wert, abzustellen (Art. 17 Abs. 1 ELV³). Diese Regelung erlaubt es beispielsweise einkommensschwachen Rentnerinnen und Rentnern mit einer selbstbewohnten Liegenschaft, diese nicht aufgeben zu müssen und so in ihrer vertrauten Umgebung den Lebensabend verbringen zu können.⁴ Die selbstbewohnten Liegenschaften werden somit weiterhin mit dem amtlichen Wert in der EL-Berechnung berücksichtigt.

Bei *nicht selbstbewohnten Liegenschaften* und *bei der Entäusserung einer Liegenschaft* ist gemäss den Vorgaben des Bundes hingegen auf den Verkehrswert abzustellen (Art. 17 Abs. 4 und 5 ELV). Dahinter steht der Grundgedanke, dass solche Liegenschaften nicht auf Kosten der Ergänzungsleistungen für die Erben erhalten bleiben sollen.⁵ Davon betroffen sind typischerweise versicherte Personen, welche in einem Heim wohnen, jedoch noch über eine Liegenschaft verfügen. Eine solche Liegenschaft dient nicht mehr eigenen Wohnzwecken, ist aber in der Berechnung der Ergänzungsleistungen zu berücksichtigen. Denkbar sind auch Fälle, in denen die versi-

³ Verordnung des Bundesrates vom 15. Januar 1971 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV; SR 831.301)

⁴ Müller, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum ELG, 3. Auflage, Art. 11 Rz. 363

⁵ siehe Fn. 4

cherte Person eine oder mehrere Liegenschaften im Eigentum hält und keine davon selber bewohnt. Somit handelt es sich bei den nicht selbstbewohnten Liegenschaften regelmässig um Vermögenswerte. Das Bundesrecht lässt zu, dass die Kantone in diesen Fällen anstelle des Verkehrswertes den für die interkantonale Steuerauscheidung massgebenden Repartitionswert anwenden können (Art. 17 Abs. 6 ELV). Von diesem Recht hat der Kanton Bern Gebrauch gemacht und den Repartitionswert in Art. 4 EG ELG für massgebend erklärt.

Die mit der Motion verlangte Berücksichtigung des amtlichen Werts bei nicht selbstbewohnten Liegenschaften und bei der Entäusserung einer Liegenschaft ist vom Bundesgesetzgeber nicht vorgesehen. Eine Änderung von Art. 4 EG ELG im Sinne des Motionärs wäre somit bundesrechtswidrig. Hinzu kommt, dass der amtliche Wert einer Liegenschaft in der Regel unter dem Verkehrswert liegt. Wenn anstelle des Repartitionswerts der (tiefere) amtliche Wert bei nicht selbstbewohnten Liegenschaften verwendet würde, bestünde die Gefahr der Ungleichbehandlung von Personen mit nicht selbstbewohnten Liegenschaften und Personen mit anderen Vermögenswerten.

Als Alternative zum Repartitionswert sieht das Bundesrecht einzig den Verkehrswert vor (Art. 17 Abs. 6 ELV). Die Orientierung am Verkehrswert für die Bewertung von nicht selbstbewohnten Liegenschaften wäre aus Durchführungssicht problematisch. Eine Änderung des massgebenden Wertes vom Repartitionswert hin zum Verkehrswert dürfte eine Neubewertung sämtlicher betroffener Liegenschaften mittels Verkehrswertschätzung erfordern. Dies würde einen erheblichen administrativen Mehraufwand sowie Mehrkosten für den Kanton für die in Auftrag zu gebenden Verkehrswertschätzungen mit sich bringen. Ferner ist zu beachten, dass der Repartitionswert auch bei der entgeltlichen oder unentgeltlichen Entäusserung eines Grundstücks in Bezug auf die Überprüfung, ob ein Vermögensverzicht vorliegt, massgebend ist (Art. 17 Abs. 5 ELV). Bei einer rückwirkenden Überprüfung eines allfälligen Vermögensverzichts müsste in der Folge ebenfalls der im früheren Zeitpunkt geltende Verkehrswert herangezogen werden, was bei einer länger zurückliegenden Entäusserung problematisch sein könnte.

Die vom Kanton erlassenen Vollzugsbestimmungen zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG⁶) sind dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 29 ELG). Die Genehmigung kantonaler Erlasse ist ein Mittel der Aufsicht des Bundes über die Kantone. Damit soll die Übereinstimmung zwischen Bundes- und kantonalem Recht gewährleistet werden. Sie ist Voraussetzung der Gültigkeit dieser kantonalen Erlasse und deren Änderungen. Das Amt für Sozialversicherungen (ASV) hat die Änderung von Art. 4 EG ELG, wie sie der Motionär beantragt, dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zur Vorprüfung vorgelegt. Mit Schreiben vom 15. März 2019 teilte das BSV mit, dass die beantragte Änderung nicht genehmigungsfähig wäre. Die Begründung des BSV entspricht sinngemäss der Vorstossantwort.

Verteiler

- Grosser Rat

⁶ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30)

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 053-2019
 Vorstossart: Motion
 Richtlinienmotion: ☒
 Geschäftsnummer: 2019.RRGR.71

 Eingereicht am: 04.03.2019

 Fraktionsvorstoss: Nein
 Kommissionsvorstoss: Nein
 Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)
 Ruchti (Seewil, SVP)
 Streit-Stettler (Bern, EVP)
 Frutiger (Oberhofen, BDP)
 de Meuron (Thun, Grüne)
 Alberucci (Ostermundigen, glp)

 Weitere Unterschriften: 0

 Dringlichkeit verlangt: Ja
 Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019



RRB-Nr.: 520/2019 vom 15. Mai 2019
 Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert
 Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
 Ziffer 3 (Richtlinienmotion): Annahme
 Ziffern 1, 2 und 4: Annahme als Postulat

Massnahmen zur Verhinderung von Kies- und Betonkartellen

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. eine unabhängige und wirkungsvolle Kontrolle der Kiesfirmen sicherzustellen
2. eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um bei Verdacht auf Kartellabsprachen Transparenz über Geschäftszahlen der Kiesunternehmen einfordern zu können
3. die Zuständigkeiten in der Kantonsverwaltung, insbesondere bei den Grubenplanungen und -kontrollen, zu überprüfen und verständlich zu kommunizieren
4. eine Schadenersatzklage wegen überhöhter Preise zu prüfen, wenn das Weko-Urteil gegen die Kies- und Betonunternehmen rechtskräftig wird

Begründung:

Die Wettbewerbskommission (WEKO) gab am 28. Februar 2019 das Resultat ihrer Untersuchung gegen zwei Beton- und Kieshersteller bekannt. Demnach sprachen die Kästli- und Alluvia-Gruppe mehrere Jahre bis 2013 verschiedene Preiselemente für Beton und Kies ab und koordi-

nierten ihre Liefergebiete. Sie stimmten ihre Preislisten ab, tauschten sich über ihre Mengenrabatte aus und sahen einen gemeinsamen Kies- und Betonbatzen vor. Die beiden Unternehmensgruppen gewährten ihren Kundinnen und Kunden bestimmte Vergünstigungen nur dann, wenn sie sämtlichen Kies und Beton bei ihnen bezogen. Zur Berechnung und Auszahlung der Rabatte und Vergünstigungen betrieben sie zudem eine gemeinsame Inkassostelle, über die sie detaillierte Mengen- und Preisinformationen austauschten. Mit all diesen Verhaltensweisen verminderten sie den Wettbewerbsdruck untereinander auf dem Beton- und Kiesmarkt im Raum Stadt Bern und Umgebung, schirmten sich gegen Konkurrenten ab und erhöhten ihren Spielraum für die Durchsetzung höherer Preise. Diese Verhaltensweisen verstossen gegen das Kartellgesetz. Die WEKO hat die Alluvia- und Kästli-Gruppe mit insgesamt rund 22 Mio. Franken gebüsst. Das Urteil kann ans Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden.

Die GPK des Grossen Rates hat sich 2017 ebenfalls vertieft mit dem Kies-, Deponie- und Transportwesen befasst und eine Prüfung durch die Finanzkontrolle in Auftrag gegeben. Dieser Bericht ist nicht öffentlich, es wurde aber bekannt, dass die durch die Kartellaktivitäten vom Kanton Bern zu viel bezahlten Baukosten auf jährlich 3 bis 5 Millionen geschätzt werden.

Das Kies- und Betonwesen ist seit Jahren Gegenstand kontroverser Diskussionen. Der Grosse Rat hat anlässlich der Behandlung des Controlling ADT 2017 (Vollzug des Kantonalen Sachplans Abbau, Deponie und Transporte) bereits über Planungserklärungen die Regierung um Massnahmen gebeten.

Die neu bekannten Untersuchungsergebnisse der Weko geben nun klare Hinweise, um konkrete Massnahmen zur Verhinderung von Kartellen zu ergreifen.

Begründung der Dringlichkeit: Das klare Urteil der Weko ist Anlass für den Kanton Bern, sofort seine Kontrollen und Aufsichtstätigkeiten über das Kieswesen zu verschärfen. Erfolgt keine schnelle Reaktion, schadet das der Glaubwürdigkeit des Kantons.

Antwort des Regierungsrates

Bei der Ziffer 3 handelt es sich um eine Motionsforderung im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Die eingereichte Motion zielt darauf ab, dass Massnahmen zur Verhinderung von Kies- und Betonkartellen durch den Regierungsrat umgesetzt werden sollen. Der Regierungsrat lehnt jede Art unzulässiger Kartellabsprachen ab und setzt sich im Rahmen seiner – allerdings sehr eingeschränkten – Zuständigkeiten von jeher für einen freien Wettbewerb ein. Er anerkennt das öffentliche Interesse sowie die hohe Sensibilität des Themas und teilt die Grundhaltung der Motionäre, dass im Bereich ADT konkrete Massnahmen notwendig sind.

Zu Ziffer 1

Soweit die Motion auf eine wettbewerbsrechtliche oder marktwirtschaftliche Kontrolle abzielt, wird auf die Antwort zu Ziffer 2 verwiesen.

Im Kanton Bern liegt die Kontrolle der Kiesgruben und Deponien in der Kompetenz der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) bzw. des Amts für Wasser und Abfall (AWA). Der Kanton

kann in dieser Funktion nur die Kontrolle der Kiesgruben und Deponien wahrnehmen, jedoch nicht die Kontrolle der Betriebe. Diese Vollzugsaufgabe kann gemäss Art. 43 Umweltschutzgesetz (USG) und Art. 3 des kantonalen Gewässerschutzgesetzes (KGSchG) ausgelagert werden. Die jährliche Kontrolle der Kiesgruben und Deponien wird im Kanton Bern (wie auch in 14 anderen Kantonen) durch den Fachverband der Schweizerischen Kies- und Betonindustrie (FSKB) wahrgenommen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Bern und dem FSKB ist durch eine Inspektionsvereinbarung vertraglich geregelt. Mit Vertrag vom 1. Januar 1999 übertrug die BVE die Kontrolle der Kiesgruben dem FSKB. Dieser legt jährlich Rechenschaft in Kontrollberichten und Rapporten ab. Diese Rapporte bespricht der FSKB jährlich mit dem AWA.

Der Regierungsrat anerkennt die Forderungen der Motionäre und beantragt in diesem Sinn die Annahme der Ziffer 1 als Postulat, damit der Kanton prüfen kann, welche Kontrollansätze für mehr Transparenz im sehr engen Handlungsspielraum des Kantons überhaupt möglich sind.

Zu Ziffer 2

In der Schweiz bezweckt das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG) Massnahmen zur Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen und die Förderung von Wettbewerb. Die Umsetzung des KG fällt in den abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Bundes, namentlich der WEKO. Die WEKO nimmt somit für den gesamten Schweizer Binnenmarkt eine ordnungspolitische Aufgabe wahr. Der Regierungsrat erachtet diese bestehende Regelung weiterhin als wirkungsvoll und praktikabel.

Der Regierungsrat befürwortet das Anliegen nach Transparenz, insbesondere die in der Motion geforderte Einsicht in die Geschäftszahlen. Er ist bereit, die Motion in diesem Punkt als Postulat anzunehmen, weil die Umsetzung dieses Anliegens einer sorgfältigen Vorabklärung bedarf. Es muss zuerst abgeklärt werden, wo und welcher gesetzgeberische Handlungsbedarf besteht oder welche Handlungsmöglichkeiten bereits vorhanden sind und das Bundesrecht überhaupt zulässt.

Zu Ziffer 3

Die Zuständigkeiten der Kantonsverwaltung in den Bereichen «Planung» (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion) und «Kontrolle» (Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion) sind klar geregelt.

Es wird in Aussicht gestellt, dass die Zuständigkeitsnormen in der BauV aber überprüft und bei Bedarf verbessert werden. Ausserdem strebt der Regierungsrat eine Intensivierung der direktionsübergreifenden Koordination und Zusammenarbeit der beteiligten Direktionen und Ämter an. Zudem soll die Kommunikation betreffend Kompetenzen und Zuständigkeiten verbessert werden. Das vorliegende Anliegen steht in einem engen Zusammenhang mit der Planungserklärung Nr. 5 zum Controllingbericht ADT 2017.

Zu Ziffer 4

Der Kanton Bern hat mit wenigen Ausnahmen keine direkten Verträge mit Kies- und Deponiebetreibern. Er bestellt lediglich Leistungen bei Bauunternehmungen. Zu welchem Preis die Bauunternehmungen beim Lieferanten Kies einkaufen, weiss der Kanton Bern nicht. Weil der Kanton Bern die gewünschten Leistungen unter Wettbewerb ausschreibt, kann er davon ausgehen, dass er die wirtschaftlich günstigsten Leistungen einkauft. Dennoch ist nicht auszuschliessen, dass der Kanton als Bauherr von Strassen und Gebäuden finanziell zu Schaden gekommen ist. Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion hat schon im Jahr 2018 ein Gutachten in Auftrag gegeben, um zu klären, ob und von wem der Kanton Bern aus Kartellrecht eine Rückerstattung von überhöhten Preisen erreichen könnte. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die Chance, Ersatz-

ansprüche geltend machen zu können, sehr gering und das Prozessrisiko erheblich bis sehr gross ist.

Um sich die Möglichkeit einer Klage offen zu halten, hat der Kanton von den im Bericht der WEKO genannten Unternehmen einen Verjährungsverzicht eingeholt und wird die Möglichkeit einer Klage nach Rechtskraft des WEKO-Entscheids nochmals prüfen. Der Regierungsrat beantragt daher eine Annahme der Ziffer 4 als Postulat.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat bereit, die Ziffer 3 als Richtlinienmotion entgegen zu nehmen, und er beantragt, Ziffern 1, 2 und 4 als Postulat zu überweisen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 160-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.518

Eingereicht am: 01.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Lanz (Thun, SVP) (Sprecher/in)
Wyss (Wengi, SVP)
Amstutz (Schwanden Sigriswil, SVP)
Bichsel (Zollikofen, SVP)
Augstburger (Gerzensee, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 178/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Den Gemeinden sollen einmalig vollständige Abschreibungen aus Vorfinanzierungen und Spezialfinanzierungen ermöglicht werden

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Anpassung der massgebenden gesetzlichen Grundlagen vorzulegen bzw. solche in seinem Zuständigkeitsbereich selbst vorzunehmen, mit dem Ziel, dass es den Gemeinden künftig wieder möglich ist, Investitionen aus Vorfinanzierungen bzw. Spezialfinanzierungen einmalig vollständig abzuschreiben (analog zu HRM1).

Begründung:

Das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 erlaubt es den Gemeinden nicht mehr, Investitionen aus Vorfinanzierungen bzw. Spezialfinanzierungen einmalig direkt abzuschreiben. Dies stösst bei vielen Gemeinden, die über solche Vorfinanzierungen bzw. Spezialfinanzierungen verfügen, auf Unverständnis. Der Abschreibungsaufwand kann gemäss HRM2 nur noch über die Lebensdauer verteilt und nicht mehr einmalig verbucht werden. Dies ist für die Gemeinden kompliziert und gerade für Milizbehörden schwierig nachzuvollziehen. Der Vorstoss bezweckt daher zu erreichen, dass Investitionen wie unter HRM1 aus Vorfinanzierungen bzw. Spezialfinanzierungen wieder einmalig vollständig abgeschrieben werden können.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Ziele von HRM2 sind u.a. die Angleichung des öffentlich-rechtlichen Rechnungswesens an die Rechnungslegung der Privatwirtschaft und damit eine verbesserte Verständlichkeit der Rechnungsführung einer Gemeinde. Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat als obersten Grundsatz der Rechnungslegung festgehalten, dass diese ein Bild des Finanzhaushalts geben soll, welches möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht.¹ Langfristig wird damit unter anderem erreicht, dass das Verwaltungsvermögen einer Gemeinde den aktuellen, tatsächlichen Wert (Herstellungs- oder Anschaffungswert abzüglich Wertverzehr über die Lebensdauer) ausweist.

Werden Vermögensteile - wie im Vorstoss gefordert - mehr als nur um den effektiven Wertverzehr abgeschrieben, entstehen stille Reserven und die Bilanz zeigt nicht mehr transparent auf, welchen tatsächlichen Wert das Verwaltungsvermögen hat. Das widerspricht den Grundsätzen von HRM2. Es steht den Gemeinden auch unter HRM2 frei, Spezialfinanzierungen zu bilden. Dienen diese der Vorfinanzierung von Verwaltungsvermögen, kann daraus der jährliche Abschreibungsbedarf nach Wertverzehr entnommen werden. Der Abschreibungsaufwand für dieses vorfinanzierte Verwaltungsvermögen wird neutralisiert und belastet das Jahresergebnis nicht mehr. Dabei gibt es zwischen der heute geltenden Vorgabe und dem Anliegen der Motion keinen Unterschied in Bezug auf das Rechnungsergebnis: Sowohl die Entnahme einer Abschreibungstranche als auch die Entnahme des gesamten vorfinanzierten Betrags aus der Spezialfinanzierung sind erfolgsneutral. Doch hat die heute bei den Gemeinden angewandte Methode den Vorteil, dass die Bilanz die tatsächlichen Vermögenswerte ausweist und damit das Erfordernis der Transparenz erfüllt. Langfristig ist zudem die Reinvestition nach Ablauf der Lebensdauer rechtzeitig planbar. Werden im Sinne der Motion neue Investitionen direkt vollständig abgeschrieben und der gesamte Investitionsbedarf der Spezialfinanzierung entnommen, verschlechtert dies die Vergleichbarkeit unter den Gemeinden. Berücksichtigt man im Weiteren, dass für eine Spezialfinanzierung auf der Aktivseite der Bilanz in der Regel keine liquiden Mittel, d.h. kein Geld vorhanden ist, wird klar, dass auch bei der Entnahme des gesamten Investitionsbedarfs aus der Spezialfinanzierung nicht sichergestellt ist, dass die nötigen Geldmittel zur Verfügung stehen und sich die Gemeinde nicht neu verschulden muss.

Die Motionäre begründen ihren Antrag damit, dass die Regelung für Milizbehörden der Gemeinden schwierig nachzuvollziehen sei. Dass sich die Gemeinden und deren Vertreter innert der kurzen Zeit seit Einführung von HRM2 noch nicht vollständig an die neue Praxis gewöhnen konnten, liegt auf der Hand. Schliesslich wird 2019 erst die dritte Jahresrechnung nach HRM2 vorliegen. Es wird einige Zeit brauchen, bis sich die Vorteile der neuen Rechnungslegung zeigen und auch nachvollzogen werden können. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung und die kom-

¹ Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, herausgegeben von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, 2008

munalen Verbände² haben eine Arbeitsgruppe gebildet, um die Nachfrage nach Führungskenngrössen des Finanzhaushalts und weiteren entsprechenden Bildungsangeboten für Behördenmitglieder zu klären und bei Bedarf entsprechende Kurse zu organisieren.

Ein möglicher Kritikpunkt, der Kanton plane für sich selber, von seinen ursprünglichen HRM2-Vorschriften abweichen zu dürfen, indem er vollständige Abschreibungen aus Spezialfinanzierungen zulasse, ist nicht angebracht. Der Vergleich greift für die Gemeinden insofern nicht, als dass sich der Kanton mit den Schuldenbremsen für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung viel restriktivere Vorgaben bezüglich des Haushaltsgleichgewichts auferlegt hat, als er dies von den Gemeinden fordert. So können Gemeinden ein Defizit budgetieren, sofern dieses durch Eigenkapital gedeckt ist oder mittelfristig Aussicht auf Deckung besteht. Der Kanton benötigt dagegen für ein defizitäres Budget die Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates, auch wenn er über Eigenkapital verfügt. Während die Gemeinden einen Bilanzfehlbetrag innerhalb von acht Jahren zu kompensieren haben, hat der Kanton ein nicht durch Eigenkapital gedecktes Defizit in der Jahresrechnung bereits im übernächsten Budget zu kompensieren. Im Weiteren macht der Kanton den Gemeinden bezüglich der Selbstfinanzierung von Investitionen keine Vorgaben. Die Schuldenbremsen verlangen jedoch vom Kanton, dass das Budget einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100 Prozent aufweisen muss. Damit sind die Voraussetzungen zu unterschiedlich, um einem aussagekräftigen Vergleich standzuhalten.

Infolge der sich noch zu festigenden Einführung von HRM2 bei den Gemeinden und im Sinne der Rechtsbeständigkeit lehnt der Regierungsrat die Motion ab.

Verteiler

- Grosser Rat

² Verband bernischer Gemeinden (VBG), Verband bernisches Gemeindeglied (BGK)

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 246-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.702

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Rügsegger (Riggisberg, SVP) (Sprecher/in)
Bösiger (Niederbipp, SVP)
Ruchti (Seewil, SVP)
Etter (Treiten, BDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 408/2019 vom 01. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**

1. Annahme als Postulat und gleichzeitige Abschreibung
2. Ablehnung
3. Ablehnung

Zeitgemässe Bodeninformation

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die flächendeckende Bodenkartierung für den gesamten Kanton Bern zu planen und umzusetzen
2. die Finanzierung für die Beschaffung der Bodeninformation über die Mehrwertabgabe im Baugesetz zu prüfen
3. wenn nötig, das Baugesetz entsprechend anzupassen

Begründung:

Im Raumplanungsbericht 2018 wird klar beschrieben, dass die fehlende Bodeninformation nicht ein Problem der Landwirtschaft ist, sondern für die gesamte Volkswirtschaft von grosser Bedeutung ist und die Entwicklung des Kantons Bern in grossem Mass davon abhängt.

Im Raumplanungsbericht 2018 4.2.3 Hauptziel C, Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklungen schaffen, steht auf Seite 27 als Randtitel «*Fehlende Grundlagen erschweren die Interessen-*

abwägung». Weiter ist zu lesen: «sind fehlende Bodeninformationen oft ein Problem», «Flächendeckende Bodeninformationen ermöglichen, das Richtige möglichst am richtigen Ort zu tun», «Damit besteht ein grosses öffentliches Interesse».

Auch die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates hat den Handlungsbedarf erkannt und befürwortet in ihrer Medienmitteilung vom 5. März 2018 die Erarbeitung einer flächendeckenden Bodenkarte für den Kanton Bern. Vor allem auch in Bezug auf die Umsetzung des Sachplans FFF und den Erhalt der Entwicklungsmöglichkeiten im Kanton Bern sind Bodeninformationen von grosser Bedeutung. Weiter sind die Bodeninformationen notwendig, um Artikel 8c des Baugesetzes («Verwendung von unverschmutztem Bodenaushub») zielführend umzusetzen.

Ein Grobkonzept ist gemäss JGK/GPK in Arbeit und sollte per Ende 2018 vorliegen. Weiter ist ein Pilotprojekt mit den interessierten und beteiligten Partnern aus den betroffenen Branchen und kantonalen Stellen im Seeland vor kurzem gestartet. Doch es zeigt sich am Pilotprojekt, dass zur Planung und Umsetzung umfangreiche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Zwar ermöglichen neue Vorgehensweisen, die Kosten erheblich zu senken, trotzdem ist der zu erwartende Finanzbedarf beträchtlich. Es ist daher im Interesse der gesamten Volkswirtschaft, die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Begründung der Dringlichkeit: Der Raumplanungsbericht mit den entsprechenden Grundlagen steht in der Novembersession zur Diskussion. Anpassungen im Baugesetz werden derzeit debattiert. Weitere Anpassungen könnten – sofern nötig – jetzt integriert werden.

Antwort des Regierungsrates

Der Vorstoss zielt darauf ab, die flächendeckende Bodenkartierung im Kanton Bern voranzutreiben und umzusetzen, wobei die Beschaffung der entsprechenden Bodeninformationen gegebenenfalls aus (den Erträgen aus) der von den Gemeinden zu erhebenden Mehrwertabgabe finanziert werden und nötigenfalls das Baugesetz entsprechend angepasst werden soll.

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung des Motionärs, dass aussagekräftige und fundierte Bodeninformationen nicht nur für die Landwirtschaft, sondern für die gesamte Volkswirtschaft von grosser Bedeutung sind. Wie der Motionär zutreffend ausführt, sind flächendeckende Bodeninformationen wichtige Grundlagen für raum- und bodenrelevante Entscheide zur räumlichen und baulichen Entwicklung des Kantons Bern.

Es besteht unbestrittenermassen ein erhebliches öffentliches Interesse an aussagekräftigen, fundierten flächendeckenden Bodeninformationen. Das wurde auch auf Seiten der Kantonsverwaltung erkannt. Im Rahmen einer „Roadmap Bodenpolitik“ zur Klärung der komplexen bodenpolitischen Vollzugsaufgaben sind das Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT), das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und das Amt für Wasser und Abfall (AWA) schon vor längerem zum Schluss gekommen, dass für den Kanton Bern bessere, flächendeckende Bodeninformationen nötig sind. Die betroffenen Stellen haben deshalb Ende 2017 der Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL) den Auftrag erteilt, ein Detailkonzept für die Erstellung einer flächendeckenden Bodenkarte für den Kanton Bern zu erarbeiten. Die Entwicklung eines solchen Detailkonzepts, die in fünf Arbeitsschritten erfolgen soll, ist mangels vergleichbarer Arbeiten und angesichts des Umfangs (Fläche), des erwarteten Detaillierungsgrads der Kartierung sowie der beschränkten Zeit eine grosse Herausforderung. Die Erarbeitung der gewünschten Bodenkartierung weist zudem zahlreiche Schnittstellen auf und erfordert teilweise neue technische Methoden. Gemäss HAFL handelt es sich um ein in dieser Form und in diesem

Umfang einmaliges Grossprojekt, das eine umsichtige Vorbereitung bedingt und auf einen Zeithorizont von rund 10 Jahren ausgerichtet sein dürfte. Entsprechend aufwändig und zeitintensiv sind die derzeit laufenden Abklärungen. Die Vorarbeiten wurden aufgenommen. Die Finanzierung konnte aus ordentlichen Budgetmitteln sichergestellt werden. Mit der erfolgten Aufnahme der (Vor-)Arbeiten für die Erstellung einer flächendeckenden Bodenkarte für den Kanton Bern ist das Hauptanliegen der vorliegenden Motion erfüllt. Die Finanzierung der unmittelbar anstehenden Arbeiten ist wie erwähnt sichergestellt, so dass kurzfristig kein Bedarf besteht, auf Erträge aus der Mehrwertabgabe zurückzugreifen.

Die Arbeiten für die eigentliche Bodenkartierung werden zeit- und kostenintensiv sein. Die dafür benötigten Mittel in Millionenhöhe werden nicht mit ordentlichen Budgetmitteln der Ämter finanziert werden können, sondern zu gegebener Zeit vom finanzkompetenten Organ mit einem entsprechenden Kredit bereit zu stellen sein. Ob und in welchem Umfang sich der Bund an den Kosten für eine flächendeckende Bodenkartierung beteiligt, ist zurzeit offen. Angesichts der Höhe der zu erwarteten Kosten bzw. der benötigten Mittel wäre es völlig unrealistisch, dafür auf die dem Kanton zufallenden Erträge aus der Mehrwertabschöpfung greifen zu wollen, zumal die entsprechende kantonale Spezialfinanzierung dafür nicht ausreichen wird und der Kanton nicht auf die Erträge der Gemeinden aus der Mehrwertabschöpfung respektive die dazu geäußneten kommunalen Spezialfinanzierungen zugreifen kann. Bekanntlich fallen die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung zu 90 Prozent den Gemeinden und lediglich zu 10 Prozent dem Kanton zu. Hinzu kommt, dass es äusserst fraglich ist, ob eine solche Verwendung mit den geltenden bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 5 Raumplanungsgesetz, RPG) vereinbar wäre. Bekanntlich schreibt das Bundesrecht vor, dass die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung zweckgebunden, primär für Entschädigungen von aussonungsbedingten materiellen Enteignungen und erst in zweiter Linie für weitere raumplanerische Massnahmen zu verwenden sind. Ob die Beschaffung von Bodeninformationen unter die gesetzlich definierten raumplanerischen Verwendungszwecke fällt, ist zu bezweifeln. Eine bundesrechtswidrige kantonale Regelung führt im schlimmsten Fall zu einem Einzonungsstopp (Art. 38a Abs. 5 RPG), was aus Sicht des Regierungsrats unbedingt zu vermeiden ist. Eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen zur Mehrwertabschöpfung im Baugesetz wäre somit rechtlich heikel und dürfte auch politisch umstritten sein. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat eine Anpassung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen ab.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 142-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.450

Eingereicht am: 04.07.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Gullotti (Tramelan, SP) (Sprecher/in)
Marti (Bern, SP)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 177/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Transparente und präzise Angabe der Religionszugehörigkeit in der Einwohnerkontrolle der bernischen Gemeinden

Der Regierungsrat wird beauftragt, Rechtsgrundlagen zu erarbeiten, die es erlauben, die Religionszugehörigkeit von Personen mit Wohnsitz in einer bernischen Gemeinde genauer zu unterscheiden als es die geltende Gesetzgebung heute zulässt.

Begründung:

Gemäss BSIG 1/152.04/13.1 vom 20. Januar 2014 «Führen der Religionszugehörigkeit (Kirchencodes) in der Einwohnerkontrolle»¹ gibt es im Kanton Bern keine rechtlichen Vorgaben, die es erlauben, in der Einwohnerkontrolle präzise Angaben zur Religionszugehörigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner zu machen. Unterschieden wird nur, ob sie einer staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehören oder nicht.

Wer sich in einer bernischen Gemeinde anmeldet, kann in Bezug auf die eigene Religionszugehörigkeit folgende Angaben machen:

- Evangelisch-reformiert
- Römisch-katholisch
- Christkatholisch
- Israelitische/Jüdische Gemeinde

¹ [BSIG Nr. 1/152.04/13.1](#)

- keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehörend

Für den Gesetzgeber gehört die Religionszugehörigkeit zu den besonders schützenswerten Personendaten. Laut kantonaler Datenschutzgesetzgebung in Verbindung mit dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister ist mit solchen Daten sorgfältig umzugehen.

Eine Differenzierung der Religionszugehörigkeit ist somit nur mit einer klaren Gesetzesgrundlage möglich.

Eine solche Differenzierung der Religionszugehörigkeit der Ortsansässigen würde es den bernischen Gemeinden und dem Kanton erlauben, die religiöse Kultur ihrer Bevölkerung besser zu verstehen. Dies würde in konfessioneller/religiöser Hinsicht zu einer nuancierteren Integrationspolitik führen, den interkonfessionellen/interreligiösen Dialog fördern und die Möglichkeit bieten zu untersuchen, wie sich der Bezug der Bevölkerung zu Glauben und Spiritualität verändert.

Eine präzise Datenbank wäre ebenfalls ein wertvolles Instrument für die Religionsstrategie, die der Kanton Bern derzeit erarbeitet.

Eine klare Unterscheidung zwischen den religiösen Bewegungen würde ausserdem als Zeichen des Respekts gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern gesehen, die ihren Glauben leben und sich in ihrer Glaubensgemeinschaft aktiv engagieren.

Im Berner Jura gibt es zum Beispiel eine grosse Vielfalt an evangelikalen Glaubensgemeinschaften, die heute alle unter die Rubrik «keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehörend» fallen.

Dass es viele Glaubensrichtungen gibt, ist eine Tatsache. Der Kanton Bern² muss nach dem Muster des Bundesamts für Statistik³ die Religions- und Konfessionszugehörigkeit klarer präzisieren, indem er nicht nur die Zugehörigkeit zu einer anerkannten Landeskirche oder zu einer israelitischen/jüdischen Gemeinde, sondern auch die Zugehörigkeit zu einer der vielen evangelikalen Freikirchen (Pfingstbewegung, Adventisten, Täufer usw.), zu den orthodoxen Kirchen, zu den islamischen, buddhistischen oder hinduistischen Gemeinschaften und schliesslich auch die Zugehörigkeit zu keiner Konfession oder Religion unterscheidet.

Antwort des Regierungsrates

1. Motionär und Motionärin halten richtig fest, dass gestützt auf die heutigen rechtlichen Grundlagen in den Einwohnerkontrollen (EWK) lediglich die Führung folgender Angaben zur Religionszugehörigkeit zulässig ist⁴:
 - a. Evangelisch-reformiert (differenziert evangelisch-reformiert/französisch reformiert)
 - b. Römisch-katholisch (differenziert römisch-katholisch/französisch römisch-katholisch)
 - c. Christkatholisch
 - d. Israelitische/Jüdische Gemeinde
 - e. keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehörend
 - f. Unbekannt⁵

Damit erfasst der Kanton Bern die vom Bund als zwingend vorgegebenen Merkmale bezüglich Religionszugehörigkeit, nämlich die „Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich oder auf

² [Kantonale Statistik: Wohnbevölkerung nach Religions-/Konfessionszugehörigkeit](#)

³ [BFS-Statistik: Religionszugehörigkeit 2014-2016](#)

⁴ Vgl. BSIG Nr. 1/152.04/13.1 vom 20. Januar 2014

⁵ z.B. bei Neugeborenen, wenn die Religionszugehörigkeit noch nicht geklärt ist

*andere Weise vom Kanton anerkannten Religionsgemeinschaft*⁶. Dem Wunsch nach Respektierung der religiösen Ausrichtung trägt der Kanton insofern Rechnung, als dass er für die Personen, welche nicht einer öffentlich-rechtlichen oder auf andere Weise anerkannten Religionsgemeinschaft angehören nicht das Merkmal „Unbekannt“ (wie vom Bund vorgegeben) oder „Konfessionslos“ (wie früher in den EWK der bernischen Gemeinden verwendet) führt, sondern „keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft angehörend“. Damit soll gläubigen Personen nicht – im Sinne einer Diskriminierung – unterstellt werden, sie seien areligiös.

Die EWK-Softwares der Gemeinden wurden seit der erwähnten BSIG mit ganz wenigen Ausnahmen an die kantonalen Vorgaben bezüglich Führung der Codes „Religionszugehörigkeit“⁷ angepasst. Eine erneute Anpassung bzw. Erweiterung ist zwar technisch möglich, jedoch wiederum mit finanziellen Folgen für die Gemeinden verbunden.

2. Der Regierungsrat kann nachvollziehen, dass es bei gläubigen Personen, die „keiner staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft“ angehören, auf Unverständnis stösst, wenn ihre Religionszugehörigkeit nicht entsprechend in der EWK vermerkt werden kann. Auch kann eine detaillierte Erfassung der Religionszugehörigkeit für den Kanton aus statistischen Gründen und für die Umsetzung einer erfolgreichen Integrationspolitik dienlich und interessant sein.

Es gibt jedoch auch gewichtige Argumente, welche eine detailliertere Erfassung der Religionszugehörigkeit aus rechtsstaatlichen Gründen als kritisch erscheinen lassen.

Nicht alle gläubigen Personen, welche „keiner staatlich anerkannten“ Religionsgemeinschaft angehören, wollen diese Zugehörigkeit zu erkennen geben, allenfalls sogar insbesondere nicht gegenüber Behörden. Die Religionsfreiheit bzw. die Glaubens- und Gewissensfreiheit, welche in der Bundes- und der Kantonsverfassung verankert ist⁸, steht einer Erfassung der Religionszugehörigkeit entgegen, es sei denn, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse daran. Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften stehen die anderen Religionsgemeinschaften nicht in einem Rechtsverhältnis zum Kanton mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, welches das Erheben der Religionszugehörigkeit durch den Staat rechtfertigt.

Heute besteht für die Erfassung bzw. Nichterfassung der genauen Religionszugehörigkeit in der EWK ein klares Abgrenzungskriterium: Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zu einer staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft. Wird dieses Kriterium aufgegeben und auch die detaillierte Erfassung der anderen Religionsgemeinschaften vorgeschrieben, wird es äusserst schwierig sein zu bestimmen, welche Religionszugehörigkeiten aufgenommen werden müssen. Neben der sich stellenden Grundsatzfrage, was überhaupt die Definitionsmerkmale für „Religion“ sind⁹, müssten aus Gründen der Rechtsgleichheit bei sämtlichen Religionen die verschiedenen Richtungen abgebildet werden können. Es wäre kaum denkbar, bei den evangelikalen Freikirchen eine sehr filigrane Unterscheidung zu erlauben bzw. vorzuschreiben, beim Islam jedoch keine Zusatzdifferenzierungen vorzunehmen (z.B. Sunniten, Schiiten; weitere Unterteilungen innerhalb dieser beiden Gruppen; etc.). Diese grosse Anzahl von möglichen und wohl auch notwendigen Differenzierungen stellt bei der Umschreibung der rechtlichen Grundlagen sowie der Führung der Einwohnerkontrollen eine nicht zu unterschät-

⁶ Vgl. Art. 6 Bst. I Registerharmonisierungsgesetz des Bundes, RHG, SR 431.02

⁷ Vgl. FN 4

⁸ Art. 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR, 101; Art. 14 der Kantonsverfassung, KV, BSG 101.1

⁹ Für einen Kurzüberblick von verschiedenen möglichen Definitionen vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Religionsdefinition>

zende Herausforderung dar. Ob eine willkürfreie Abgrenzung und Umschreibung überhaupt möglich sein wird, ist offen und wäre zu prüfen.

Die vom Motionär und der Motionärin erwähnten Vorteile bezüglich planerischer und statistischer Anliegen und bezüglich besserer Ausrichtung der Integrationspolitik rechtfertigen es nicht ohne weiteres, dass die Religionszugehörigkeit jeder einzelnen Person erfasst wird. Für die erwähnten Anliegen sind in erster Linie anonymisierte Daten notwendig. In Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl dürfte die Garantie der Anonymität jedoch problematisch sein. Rückschlüsse auf Einzelpersonen sind relativ leicht möglich. Gestützt auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist dies heikel.

3. Die religiöse Zugehörigkeit gehört zu den besonders schützenswerten Daten nach Artikel 3 Buchstabe a des Datenschutzgesetzes¹⁰. Das Bearbeiten besonders schützenswerter Daten ist ein schwerer Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz¹¹ und benötigt eine formell-gesetzliche Grundlage. Wie Motionär und Motionärin richtig festhalten, müsste der Kanton Bern die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Zugehörigkeit zu nicht anerkannten Religionsgemeinschaften zuerst noch schaffen. Neben der genügenden Rechtsgrundlage muss unter anderem auch ein überwiegendes öffentliches Interesse am Eingriff in das Grundrecht vorhanden sein.

In Anbetracht der Ausführungen unter Punkt 2 ist das Vorliegen des notwendigen überwiegenden öffentlichen Interesses am Grundrechtseingriff offen und bedarf einer intensiven Abklärung, Auseinandersetzung und Abwägung der einzelnen Argumente.

Angesichts der Entwicklung und Dynamik in der „Religionslandschaft“ ist der Regierungsrat bereit, das Anliegen ergebnisoffen zu prüfen. Aus seiner Sicht macht es erst gestützt auf das Ergebnis der genannten Abklärungen und Abwägungen Sinn zu entscheiden, ob dem Grossen Rat eine Gesetzesänderung im Sinne der Motion vorgelegt werden soll oder nicht.

Verteiler

- Grosser Rat

¹⁰ Datenschutzgesetz, KDSG, BSG 152.04

¹¹ Art. 18 KV

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 054-2019
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.72

Eingereicht am: 04.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Seiler (Trubschachen, Grüne) (Sprecher/in)
Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP)
Grogg-Meyer (Bützberg, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 442/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1-3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Ziffer 4: Ablehnung



Subjektfinanzierung jetzt einführen

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Finanzierung von Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen neu nach folgenden Grundsätzen zu regeln:

1. Die Finanzierung freiwilliger Platzierungen von Kindern und Jugendlichen wird der Finanzierung von Fremdplatzierungen, die von einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordnet werden, angeglichen.
2. Alle kantonalen und staatlich subventionierten Einrichtungen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene stellen den einweisenden Behörden eine Vollkostenrechnung pro Klient oder Klientin. Mit dieser Systemumstellung zur Subjektfinanzierung werden die pauschalen Voraussubventionen für sämtliche Heime abgeschafft.
3. Der Elternbeitrag wird für alle Einrichtungen gleich gehandhabt.
4. Erst nach eingeführtem Systemwechsel zur Subjektfinanzierung und genügend Erfahrung darüber soll das Projekt OeHE, wenn noch sinnvoll, ausgearbeitet und vor den Grossen Rat gebracht werden.

Begründung:

Der Vorstoss M 009-2016 von Samuel Krähenbühl, mit den gleichen Forderungen in den Punkten 1 bis 3 und deren Annahme als Postulat, ist in diesen Hauptforderungen bis jetzt nicht umgesetzt worden. Im Gegenteil: Das Projekt OeHE, unter der Federführung des Kantonalen Jugendamts, droht, den bedarfsorientierten Handlungsspielraum der Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) (Vermittlung von Pflegekindern, Begleitung von Pflegeverhältnissen, Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern sowie Beratungen und Therapien für Pflegekinder) und die mit den DAF zusammenarbeitenden Pflegefamilien so stark einzuschränken, dass in Zukunft den Bedürfnissen der platzierten Menschen nicht mehr Rechnung getragen werden kann.

Wie sich die Bedürfnisse zukünftiger Pflegeeltern und der bei ihnen platzierenden DAF tatsächlich entwickeln, hängt von den zu platzierenden Menschen, ihren jeweiligen Besonderheiten und dem damit verbundenen pädagogischen und Betreuungsaufwand ab. Es ist davon auszugehen, dass zukünftig immer mehr Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit besonderen Bedürfnissen in Pflegefamilien platziert werden, auch weil diese sich im stationären Heimkontext als nicht tragbar erwiesen haben und auf ein anderes soziales Gefüge als das der heimtypischen Wohngruppe angewiesen sind. Die im OeHE vorgesehene einheitliche maximale Finanzierung sowie die an die Sozialdienste delegierte alleinige pädagogische Verantwortung über die Pflegeverhältnisse können den realen Herausforderungen, denen Pflegeeltern, DAF, die oft mit hohen Fallzahlen überlasteten Sozialdienste und nicht zuletzt die platzierten Menschen gegenüberstehen, in den meisten Fällen nicht gerecht werden.

Begründung der Dringlichkeit: Die Subjektfinanzierung soll für den Einzelfall geprüft und den jeweiligen Anforderungen entsprechend festgelegt werden.

Antwort des Regierungsrates

In Umsetzung der Motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau FDP „Vereinfachung der Strukturen im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe“) lancierte der Regierungsrat am 12. März 2014 (RRB 338-2014) unter der Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) das Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ (OeHE). Die im Projekt durchgeführten Analysen der stationären und ambulanten sozialpädagogischen Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf zeigen die Mängel des heutigen Systems, namentlich die fehlende Transparenz und Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen, Rechtsungleichheiten, teils widersprüchliche Normen, unterschiedliche Aufsichtspraxen sowie den Handlungsbedarf deutlich auf. Darin eingeschlossen sind die in der Motion erwähnten Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF). Vor diesem Hintergrund wurde ein neues Modell entwickelt, das diese ambulanten und stationären Leistungen einer neuen und einheitlichen Steuerung, Finanzierung und Aufsicht aus einer Hand unterstellt. In einer breiten Konsultation im März 2017 wurde das Modell grossmehrheitlich begrüsst.

Das neue Modell definiert einen verbindlichen kantonalen Rahmen mit klar definierten Zuständigkeiten, Instrumenten und Prozessen sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene. Der Kanton trägt die Gesamtverantwortung und konzentriert sich auf die planende und steuernde Funktion (inkl. Angebotsentwicklung). Er stellt zusammen mit

Leistungserbringern von stationären und ambulanten Angeboten sicher, dass quantitativ ausreichende und qualitativ gute ambulante und stationäre Leistungen zur Verfügung stehen. Auf der Grundlage eines kantonalen Leistungskatalogs und einer kontinuierlichen Kosten- und Datenauswertung schliesst der Kanton im Rahmen der verfügbaren Mittel Leistungsverträge ab. Einheitliche übergeordnete Vorgaben der Rechnungslegung und Leistungsbewirtschaftung sollen die zweckmässige, wirtschaftliche und effiziente Verwendung der eingesetzten Mittel sicherstellen. Gleichzeitig sollen die Leistungserbringer mehr Flexibilität und unternehmerischen Spielraum erhalten. Dieser verbindliche Rahmen der Leistungsbewirtschaftung soll Leistungsbesteller (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Sozialdienste, Schulbehörden, Jugendstrafvollzugsbehörden) optimal in ihrer Aufgabe unterstützen, Entscheide im Einzelfall zu treffen, die sich am individuellen Bedarf der Kinder und Jugendlichen orientieren.

Am 4. Juli 2018 hat der Regierungsrat den Schlussbericht «Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung» im Kanton Bern zur Kenntnis genommen und dem neuen Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell zugestimmt (RRB 786/2018). Dabei wurde die JGK beauftragt, zur Umsetzung des Modells die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten. Die Gesetzesvorlage soll voraussichtlich per 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Zu den Ziffern 1 und 2

Im neuen Modell erfolgt die Leistungsabgeltung für alle stationären Einrichtungen nicht mehr über eine Defizitdeckung oder einen Betriebsbeitrag, sondern leistungsbezogen in Form einer Vollkostenpauschale. Unabhängig davon, ob die Unterbringung mit den Sorgeberechtigten einvernehmlich vereinbart («freiwillig») oder von den KESB behördlich angeordnet wurde, bezahlen die zuweisenden Stellen der Einrichtung die im Einzelfall fachlich indizierte Leistung für ein Kind in Form der vertraglich vereinbarten Pauschale. Die heutigen Unterschiede in der Finanzierung zwischen einvernehmlichen und behördlichen Unterbringungen fallen weg. Weiterhin unterschiedlich ist die Kostentragung zwischen Kanton und Gemeinden, je nachdem, ob eine einvernehmlich vereinbarte Platzierung mit Zuweisung durch die Sozialdienste (Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden) oder eine Zuweisung durch die KESB (alleinige Kostentragung durch den Kanton) erfolgt.

Zu Ziffer 3

Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen ist im Kanton Bern uneinheitlich geregelt. Je nach Zuweisungsweg und kantonaler Zuständigkeit für die Einrichtung müssen Eltern für eine vergleichbare Leistung unterschiedlich viel zahlen. Künftig soll als einheitliche Bemessungsgrundlage ein einkommensabhängiges Beteiligungsmodell abgestuft nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit für alle stationären Unterbringungen von Minderjährigen eingeführt werden. Dabei sind Ausnahmen von der Beitragspflicht und Obergrenzen vorgesehen.

Zu Ziffer 4

Der von der Motion geforderte Systemwechsel setzt gesetzliche Anpassungen voraus. Die Erkenntnisse aus dem Projekt OeHE werden in das künftige Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (Förder- und Schutzgesetz, FSG) überführt, dessen Vernehmlassung in Vorbereitung ist. Inhaltlich nimmt das künftige FSG die Forderungen nach einer (indirekten) Subjektfinanzierung und Gleichbehandlung der Einrichtungen auf. Darin eingeschlossen sind auch Vorschläge zur Förderung des Pflegekinderwesens und Vorgaben an die Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat Annahme der Ziffern 1 bis 3 unter gleichzeitiger Abschreibung sowie Ablehnung der Ziffer 4.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 105-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.362

Eingereicht am: 05.06.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Ammann (Bern, AL)
Schindler (Bern, SP)
Streit-Stettler (Bern, EVP)
Vanoni (Zollikofen, Grüne)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1297/2018 vom 05. Dezember 2018
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Fair von Anfang an, dank transparenter Vormiete: Mehr Transparenz für Mieterinnen und Mieter

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, dass gemäss Artikel 269d Obligationenrecht Gemeinden mit einer tiefen Leerwohnungsziffer die Formularpflicht beim Abschluss eines neuen Mietvertrags einführen können.

Begründung:

Nach geltendem Recht können die Kantone für ihr Gebiet oder einen Teil davon die Verwendung des Formulars gemäss Artikel 269d Obligationenrecht beim Abschluss eines neuen Mietvertrags für obligatorisch erklären. Verschiedene Kantone haben bereits von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. So sind in den Kantonen FR, NE, NW, VD, GE, ZG und ZH die Vermieterinnen und Vermieter verpflichtet, den Mieterinnen und Mietern bei Wohnungsknappheit den Anfangsmietzins mit einem amtlichen Formular bekanntzugeben.

Diese Pflicht gilt nur dann, wenn die Leerwohnungsziffer einen bestimmten Prozentsatz unterschreitet (Kanton Zürich 1,5 %). Im Gegensatz zu einer ähnlichen Motion im Jahr 2012 (134-2012) und der ablehnenden Antwort der Regierung damals hat sich die Ausgangslage mehrfach geändert. Einerseits wurde diese Regelung in weiteren Kantonen eingeführt und in anderen neu gefordert (s. Initiativprojekte in den Kantonen BS, LU und TI), andererseits haben auch im Kan-

ton Bern Gemeinden den Willen zur Einführung geäussert, so z. B. die Agglomerationsgemeinde Zollikofen, aber auch die Stadt Bern.

Wie eine neue Studie des Kantons zeigt, besteht auch im Kanton Bern Handlungsdruck bei den Mieten. Das Mietpreisniveau liegt im Kanton Bern (16.4 CHF/m²) zwar leicht unter dem Mittelwert anderer Kantone (17.8 CHF/m²), hat aber zwischen 2003 und 2015 eine Erhöhung um 11,9 Prozent zu verzeichnen. Dieser Anstieg ist deutlich höher als die Teuerung, die im gleichen Zeitraum 4,7 Prozent betrug.ⁱ Ein grosser Teil der Berner Bevölkerung gehört zu den Mietenden und ist damit direkt vom steigenden Mietpreisniveau betroffen. Besonders ausgeprägt ist die Problematik steigender Mieten in Städten und Gemeinden mit Wohnungsnot und tiefen Leerwohnungsziffern. Die Unterschiede zwischen Angebotsmieten und Bestandesmieten nehmen hier ständig zu. Mietzinserhöhungen passieren meist bei Mieterwechseln. Die Formularpflicht schafft Transparenz und kann als präventives Instrument eine kostendämpfende Wirkung entfalten. Neumieterinnen und -mieter erkennen allfällige Mietaufschläge sofort und können sich nach den Gründen erkundigen. Der administrative Aufwand für die Vermietenden ist klein, da praktisch sämtliche Mietverträge schriftlich abgefasst werden. Der Zusatzaufwand, ein Formular auszufüllen, in dem der bisherige Mietzins und der Grund für eine allfällige Erhöhung genannt werden, ist durchaus zumutbar. Die Wohnkosten stellen den grössten Ausgabenposten in jedem Haushaltsbudget dar und sind deshalb von grosser volkswirtschaftlicher und sozialer Bedeutung.

Auf das Schreiben der Gemeinde Zollikofen aufgrund der überwiesenen Motion für die Einführung der Transparenz der Vormiete lautete jüngst die ablehnende Antwort vom Kanton:

«Der Regierungsrat vertritt im Weiteren die Auffassung, dass die Einführung einer Formularpflicht kein geeignetes Instrument ist, Wohnungsmangel zu bekämpfen, da sie das Wohnungsangebot nicht verändert. Sie kann eine gezielte Wohnbauförderung in den betroffenen Gebieten nicht ersetzen. Ob durch die Formularpflicht und einem möglicherweise damit verbundenen Anstieg der Anfechtungen des Anfangsmietzinses eine mietzinsdämpfende Wirkung für die Mehrheit der Bevölkerung erzielt werden kann, kann nicht abschliessend beurteilt werden und konnte in den Kantonen, welche die Formularpflicht eingeführt haben, zumindest nicht nachgewiesen werden.»ⁱⁱ.

Dabei ist der Regierungsrat daran zu erinnern, dass mit der Formularpflicht keinesfalls eine aktive Wohnraumförderung bezweckt werden soll, sondern eine präventive Wirkung auf die Mietzinse hat und daher sinnvoll ist.

Antwort des Regierungsrates

Art. 270 Abs. 2 OR räumt den Kantonen im Falle von Wohnungsmangel die Möglichkeit ein, für ihr Gebiet oder einen Teil davon vorzusehen, dass beim Abschluss eines neuen Mietvertrages der vorherige Mietzins mittels eines Formulars mitzuteilen ist. Von dieser Möglichkeit haben bisher die Kantone Zürich, Zug, Nidwalden, Genf, Freiburg, Waadt und Neuenburg Gebrauch gemacht.

In der Praxis spricht man bei einer Leerwohnungsziffer von unter 1,5 % von Wohnungsmangel und bei einer Leerwohnungsziffer von unter 1 % von Wohnungsnot. Im Kanton Bern herrscht gesamtkantonal betrachtet seit 2017 kein Wohnungsmangel im Sinne von Art. 270 Abs. 2 OR (Leerwohnungsziffer 2017: 1.84 %, 2018: 1.83 %ⁱⁱⁱ), weshalb eine gesamtkantonale Einführung der Formularpflicht zur Zeit nicht zur Debatte steht.

Die Motion verlangt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, damit Gemeinden mit einer tiefen Leerwohnungsziffer die Formularpflicht beim Abschluss eines neuen Mietvertrags einfüh-

ren können. Der Regierungsrat ist jedoch der Auffassung, dass für eine bloss gebietsweise Einführung der Formularpflicht keine stichhaltigen Argumente erkennbar sind. Es ist nicht einzusehen, weswegen man bestimmten Mieterinnen und Mietern mehr Transparenz zugestehen will als anderen. Die Gefahr von überhöhten Anfangsmietzinsen besteht im Einzelfall überall.

Des Weiteren bringt eine Formularpflicht nach Art. 270 Abs. 2 OR der Mieterschaft keine zusätzlichen Rechte. Eine Anfechtung des Anfangsmietzinses ist bereits heute bei Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 270 Abs. 1 OR nach den Kriterien der Art. 269 ff. OR möglich. Die materiellen und die formellen Voraussetzungen für eine Anfechtung würden mit einer Einführung der Formularpflicht unverändert bleiben.

Der Regierungsrat vertritt nach wie vor die Auffassung, dass die Einführung einer Formularpflicht kein geeignetes Instrument ist, Wohnungsmangel zu bekämpfen, da sie das Wohnungsangebot nicht verändert. Sie kann eine gezielte Wohnbauförderung in den betroffenen Gebieten nicht ersetzen.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat

ⁱ Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern. Monitoring 2017 und Bilanz der Legislaturplanung 2015–2018, Bericht des Regierungsrates, Mai 2018. S. 64.

<http://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltide-entwicklungone.html>

ⁱⁱ <http://www.zollikofen.ch/dl.php/de/5af2a5bfd89b5/02.1-Jahresbericht-2017-GGRA.pdf>

Motion Dietiker/SP: «Mehr bezahlbare Wohnungen und faire Mietverhältnisse in der Gemeinde Zollikofen dank Offenlegung des vorherigen Mietzinses».

ⁱⁱⁱ Bundesamt für Statistik (BFS), Leerwohnungszählung, Leer stehende Wohnungen sowie Leerwohnungsziffern nach Kantonen, Entwicklung.

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.5827698.html>

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 186-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.550

Eingereicht am: 03.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Siegenthaler (Thun, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 230/2019 vom 06. März 2019
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Betrieb von Barbershops

Bei koordinierten Kontrollen wurden in der Stadt Thun im Zeitraum vom März bis Juli 2018 mehrere Barbershops einer Kontrolle unterzogen. Das Hauptaugenmerk wurde auf folgende Punkte gerichtet:

- Beschäftigung von Personen, die gestützt auf die Ausländergesetzgebung nicht arbeiten dürfen
- Bezahlung von nicht existenzsichernden Löhnen (Einhalten der Bestimmungen des geltenden Gesamtarbeitsvertrags)
- Verhinderung von Schwarzarbeit
- Keine oder unsachgemässe Abrechnung von Sozialversicherungsbeiträgen oder Steuern
- Einhalten der gewerbepolizeilichen Vorschriften (Preisanschreibepflicht)

Seit ungefähr 2016 sind in der Stadt Thun – wie in anderen Städten der Schweiz und des Kantons Bern – zahlreiche neue Coiffeurbetriebe, sogenannte Barbershops, eröffnet worden. Es handelt sich nicht um traditionelles Barbierhandwerk. In den Betrieben werden vor allem Einheitshaarschnitte mit der Maschine angeboten. Die Niedrigpreispolitik einzelner Barbershops lässt bereits vermuten, dass nicht überall existenzsichernde Löhne bezahlt werden können. Seit dem 1. März 2018 gilt der neue Gesamtarbeitsvertrag für das schweizerische Coiffeurgewerbe, der durch den Bundesrat für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Bei 10 von 12 kontrollierten Be-

trieben wurden Mängel in folgenden Bereichen festgestellt: Schwarzarbeit, Untergrabung der gesamtarbeitsvertraglichen Bestimmungen, nicht korrektes Abrechnen der Sozialversicherungsbeiträge, der Quellen- und der Mehrwertsteuer sowie Verstösse gegen ausländerrechtlichen Bestimmungen und die Preisbekanntgabevorschriften.

Es ist offensichtlich, dass in diesem Bereich ungleichlange Spiesse herrschen. Einerseits wird der Arbeitnehmerschutz mit Füßen getreten, andererseits stehen Betriebe, welche die geltenden gesetzlichen Bestimmungen einhalten, in einem Wettbewerbsnachteil. Zu guter Letzt entgehen dem Staat Einnahmen.

Den fehlbaren Geschäftstreibenden ist offensichtlich bewusst, dass die Ressourcen der Behörden beschränkt sind, um regelmässig koordinierte und wirkungsvolle Kontrollen durchzuführen. Aufgrund der fehlenden kantonalen Bewilligungspflicht, zum Beispiel analog Gastgewerbe, wird die Arbeit der Kontrollorgane erheblich erschwert.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Ergebnisse der Kontrollen in der Stadt Thun?
2. Ist sich der Regierungsrat der Problematik bewusst, dass heute in einer Vielzahl von Barber-shops keine existenzsichernden Löhne bezahlt werden?
3. Wird vor Erteilung der nötigen Arbeitsbewilligungen durch das beco Berner Wirtschaft die Einhaltung der Mindestlöhne gemäss Gesamtarbeitsvertrag für das schweizerische Coiffeur-gewerbe überprüft?
4. Werden die Praktikumsverträge der sogenannten Praktikanten dahingehend überprüft, ob in den Praktikumsbetrieben überhaupt jemand für die Betreuung der Praktikanten vor Ort zuständig und existent ist?
5. Wie gedenkt der Regierungsrat künftig zu verhindern, dass den Mitarbeitenden, den seriösen Geschäftstreibenden, den Sozialwerken und der öffentlichen Hand durch solche illegalen Geschäftspraktiken keine Nachteile mehr entstehen?
6. Kann sich der Regierungsrat wieder eine Bewilligungspflicht oder mindestens eine Meldepflicht mit entsprechenden Strafbestimmungen für Coiffeurbetriebe vorstellen?

Antwort des Regierungsrates

Bei den vom Interpellanten erwähnten koordinierten Kontrollen von Gewerbe- und Kantonspolizei sowie beco bzw. Arbeitsmarktkontrolle Bern (nachfolgend amkbe genannt) werden unterschiedliche Vollzugsaufgaben mit unterschiedlichen Zuständigkeiten ausgeführt.

Das beco Berner Wirtschaft (nachfolgend beco genannt) ist einerseits für die Koordination von Schwarzarbeitskontrollen zuständig. Die amkbe führt im Auftrag des beco die Schwarzarbeitskontrollen in den Betrieben durch und koordiniert diese bei Bedarf mit kommunalen Gewerbeinspektoren und/oder der Kantonspolizei. Bei Verdachtsmomenten fordert das beco beim Betrieb weitergehende Unterlagen ein und übermittelt diese den mit dem Vollzug der Sozialversicherungs- und Steuergesetzgebung beauftragten Spezialbehörden (wie z.B. AHV-Ausgleichskassen, UVG-Versicherer oder Steuerverwaltung) zur konkreten Beurteilung weiter. Einen konkreten Verstoß beurteilt somit nicht das beco, sondern die zuständige Spezialbehörde. Einzig wenn

sich ein Betrieb weigert, weitergehende Unterlagen einzureichen, zeigt das beco diesen konsequent an. Das beco informiert zudem alle Paritätischen Berufskommissionen über die im Rahmen einer Schwarzarbeitskontrolle festgestellten Unterschreitungen des Mindestlohnes in ihrer Branche. Dies entspricht dem Auftrag des beco gemäss Schwarzarbeitsgesetzgebung.

Andererseits fällt das beco den sogenannten arbeitsmarktlichen Vorentscheid (landläufig „Arbeitsbewilligung“ genannt). Diesen erteilt das beco im Einklang mit den gesetzlichen Voraussetzungen gemäss Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, vormals AuG). Hierzu gehören die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Abklärung, ob bei Arbeitsgesuchen für Praktikantinnen und Praktikanten effektive Ausbildungspläne und -möglichkeiten vorliegen.

Die Kontrollen und Durchsetzung der in der Coiffeurbranche geltenden Mindestlöhne liegen hingegen in der Zuständigkeit der Paritätischen Kommission für das schweizerische Coiffeurgewerbe. In dieser Branche hat der Kanton weder die Kompetenz, Lohn-Kontrollen durchzuführen, noch die Einhaltung der Mindestlöhne durchzusetzen. Hier liegt es an den Paritätischen Berufskommissionen, Kontrollen durchzuführen und Lohnunterschreitungen gemäss GAV zu sanktionieren.

Eine Vielzahl von Paritätischen Berufskommissionen beauftragen die amkbe mit der Vor-Ort-Kontrolle von Betrieben. Diese Delegation von Kontrollen hat sich in den Augen des Regierungsrates bewährt, da die amkbe über ein grosses Fachwissen im Bereich von arbeitsmarktlichen Kontrollen verfügt und die Gegebenheiten des Bernischen Arbeitsmarktes bestens kennt. Seit dem 1. Januar 2019 hat auch die Paritätische Kommission für das schweizerische Coiffeurgewerbe die amkbe beauftragt, Lohnkontrollen bei Coiffeurbetrieben im Kanton Bern durchzuführen.

Das Gesetz über Handel und Gewerbe bestimmt, dass gewerbliche Tätigkeiten grundsätzlich ohne Einschränkungen ausgeübt werden können. Einschränkungen gewerblicher Tätigkeiten wie beispielsweise eine Bewilligungs- oder Meldepflicht gestützt auf dieses Gesetz sind nur zulässig, wenn sie dem Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit, Sicherheit oder dem Schutz des Publikums vor unlauterem Geschäftsgebaren dienen. Die Vermeidung von Verletzungen von gesetzlichen Mindestlöhnen oder Verstössen gegen die Sozialversicherungsgesetzgebung deckt sich nicht mit dem Katalog von Gründen, für die eine gewerbliche Beschränkung zulässig ist. Hierfür stehen andere Mittel (wie beispielsweise Kontrollen der Sozialpartner oder Kontrollen und Sanktionen der Sozialwerke) zur Verfügung.

Die Fragen beantwortet der Regierungsrat folgendermassen:

1. In der Stadt Thun, wie auch in anderen Städten, wurden im Jahr 2018 Kontrollen in 26 Betrieben mit 77 Arbeitnehmenden und 19 Selbständigen durchgeführten. Ein Betrieb wurde wegen Verletzung der Auskunftspflicht angezeigt. In zwei weiteren Fällen wurden Verstösse gegen das Ausländer- und Integrationsgesetz festgestellt. 6 Fälle sind noch bei Spezialbehörden hängig. In 17 Fällen wurden keine Verstösse festgestellt. (Stand 1.1.2019)
2. Der Regierungsrat hat Kenntnis davon, dass im Coiffeurgewerbe die Mindestlöhne nicht immer eingehalten werden. Die für die Kontrolle zuständige Paritätische Kommission für

das schweizerische Coiffeurgewerbe ist sich dieser Problematik ebenfalls bewusst und hat mit der amkbe eine Leistungsvereinbarung über die Kontrolltätigkeit im Kanton Bern ab 1.1.2019 abgeschlossen. Hiervon verspricht sich der Regierungsrat eine Verbesserung der Situation.

3. Das beco prüft alle gesetzlichen Voraussetzungen inklusive Lohn- und Arbeitsbedingungen, bevor es eine Arbeitsbewilligung erteilt.
4. Ob bei Arbeitsgesuchen für eine Praktikumsstelle ein effektives Praktikumsverhältnis vorliegt, wird ebenfalls im Rahmen des Bewilligungsverfahrens geprüft.
5. Der Regierungsrat setzt alle gesetzlich zulässigen Mittel ein, um die Schwarzarbeit im Kanton Bern zu bekämpfen und einen fairen Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Er plant, dies in Zukunft fortzuführen.
6. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine gewerbliche Bewilligungspflicht sind, wie einleitend darlegt, nicht gegeben. Es ist vielmehr die Aufgabe der Sozialwerke und der Paritätischen Berufskommissionen, die gesetzlichen Bestimmungen durchzusetzen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 206-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.572

Eingereicht am: 10.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Vanoni (Zollikofen, Grüne) (Sprecher/in)
Grupp (Biel/Bienne, Grüne)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 253/2019 vom 13. März 2019
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Ungenügende Budgetmittel für Naturförderung im Kanton Bern: Gesetzliche Aufgaben bleiben unerfüllt; Beschaffung von Drittmitteln erforderlich - Was tun?

Als erstes hat aufhören lassen, was da am 28. Juni in den Kurzmitteilungen aus dem Regierungsrat unter dem erfreulichen Titel «Höherer Bundesbeitrag zur Förderung der Biodiversität» zu lesen war: Dank vom Bundesrat beschlossenen Sofortmassnahmen zu Gunsten der Biodiversität erhalte der Kanton Bern zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben in den Bereichen «Arten, Biotope, Moorlandschaften, Vernetzung und ökologischer Ausgleich» in der laufenden Vierjahresperiode 4,4 Millionen Franken mehr Bundesbeiträge. Dies erfordere aber auch eine Erhöhung der kantonalen Mitfinanzierung um 2,3 Millionen Franken. Um die Belastung des Kantons möglichst tief zu halten, müssten Drittmittel akquiriert werden. Dem zuständigen Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) lägen bereits Zusagen von mehr als einer Million Franken vor.

In der Folge hat die Suche nach weiteren Informationen auf der Webseite der LANAT-Abteilung Naturförderung Alarmierendes ergeben: Das dort publizierte Arbeitsprogramm 2018-2012 dieser Abteilung legt offen, dass der fachgerechte Unterhalt der kantonalen Naturschutzgebiete und Inventarobjekte von nationaler Bedeutung aufgrund der erfolgten Budgetkürzungen in den nächsten vier Jahren weiterhin nicht auf dem minimal nötigen Standard sichergestellt werden könne. «Die bundesrechtlichen Vorgaben können deshalb immer häufiger nicht eingehalten werden.» Durch Priorisierungen solle der Verlust an Naturwerten möglichst klein gehalten werden. Und um fehlende Kantonsbeiträge zu kompensieren, solle die Akquisition von Drittmitteln weitergeführt werden. So solle die Einhaltung der Vereinbarungen mit dem Bund bestmöglich sichergestellt und «die Kürzung bzw. Rückerstattung der Bundesbeiträge vermieden» werden.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass wegen fehlender kantonaler Mittel im Bereich Naturförderung gesetzliche Aufgaben nicht mehr vollumfänglich wahrgenommen werden können und vertragliche Vereinbarungen mit dem Bund verletzt werden könnten?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko, dass als Folge Bundesmittel gekürzt werden könnten oder rückerstattet werden müssten? Ist es in den letzten Jahren bereits zu solchen kontraproduktiven Auswirkungen der Mittelknappheit gekommen?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass der Kanton Bern zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben auf die Beschaffung von Drittmitteln angewiesen ist? Sind nicht Interessenkonflikte zu befürchten, wenn gesetzlich vorgeschriebene Schutzmassnahmen durch Drittmittel von Privaten mitfinanziert werden?
4. Ist die Vernachlässigung von gesetzlichen Aufgaben und/oder die Notwendigkeit von Drittmitteln auch in anderen Bereichen der kantonalen Aufgabenerfüllung festzustellen? Wenn ja, in welchen und in welchem Ausmass?
5. Welche kantonalen Mittel bzw. Budgeterhöhungen wären nötig, damit die Naturförderung im Kanton Bern ihre gesetzlichen Aufgaben und vereinbarten Verpflichtungen gegenüber dem Bund wieder vollumfänglich und ohne Betteltour um Drittmittel erfüllen kann?
6. Welche Schritte und Massnahmen gedenkt der Regierungsrat in den kommenden Jahren zu unternehmen, um das festgestellte Missverhältnis zwischen benötigten und bereitgestellten Mitteln zu vermindern und zu beseitigen?
7. Welchen Handlungsbedarf sieht der Regierungsrat unabhängig vom festgestellten Missstand angesichts der Bedrohung der Biodiversität (auch durch den Klimawandel), um die grossartigen Naturwerte im Kanton Bern, seine zu Recht vielgepriesene Vielfalt an Landschaften, Tier- und Pflanzenarten erhalten und fördern zu können?
8. Wem kommen die heute verfügbaren Mittel für die Naturförderung am Ende eigentlich zugute? Wie hoch sind beispielsweise die Anteile der Ausgaben für Aufträge ans örtliche (Bau-) Gewerbe, für die Bezahlung von Pflegemassnahmen durch die Landwirtschaft, für die Unterstützung von Freiwilligenarbeit oder für direkte Arbeiten von Mitarbeitenden des Kantons?

Antwort des Regierungsrates

Die finanziellen Mittel des Kantons Bern sind begrenzt und es ist Aufgabe des Regierungsrates, diese optimal einzusetzen und Prioritäten festzulegen, um mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen die grösstmögliche Wirkung zu erzielen. Dafür nutzt der Regierungsrat bestehende Synergien und setzt gegebenenfalls auch auf Alternativen, um Aufgaben, zu welchen der Kanton nicht gesetzlich verpflichtet, sondern nur durch Kann-Formulierungen ermächtigt ist, wahrzunehmen. Im Bereich Naturschutz werden jedoch seit Jahren ressourcenbedingt ausschliesslich rechtlich zwingend vorgeschriebene Aufgaben wahrgenommen. Bei der Umsetzung der Bundesinventare werden die gesetzlich vorgeschriebenen Vollzugstermine mehrheitlich nicht eingehalten (z.B. Hochmoore: 1997; Flachmoore: 2000; Auen: 1998). Auch der vom Bund zwingend vorgeschriebene Grundeigentümer verbindliche Schutz wird bei den meisten Bundesinventarobjekten nicht umgesetzt (z.B. Flachmoore, Trockenwiesen- und weiden).

Im Kanton Bern befindet sich zurzeit der dritte Teil des Sachplans Biodiversität in der Vernehmlassung. Der Sachplan Biodiversität zeigt auf, wo beim Kanton Bern Handlungsbedarf im Bereich der Naturförderung besteht. Er soll dem Kanton ermöglichen, seinen Rückstand im Vollzug zu verringern. Mit dem Sachplan Biodiversität sollen die zentralen Meilensteine der Massnahmen für den Erhalt und die Förderung der Biodiversität im Kanton Bern behördenverbindlich erklärt werden. Durch die Inkraftsetzung des Sachplans Biodiversität wird der Kanton Bern mehr Bundesmittel für die Naturförderung erhalten. Mit der konsequenten Umsetzung dieser Massnahmen werden die zentralen gesetzlichen Vorgaben von Bund und Kanton besser erfüllt. Die kantonalen Mehrausgaben sind in der Finanzplanung, welche vom Grossen Rat in der Novembersession 2018 verabschiedet wurde, ab 2021 eingestellt.

Punkt 1 und 2

Wie im Sachplan Biodiversität aufgezeigt wurde, besteht im Naturschutz ein primär ressourcenbedingtes Vollzugsdefizit. Dieses vergrössert das Risiko von Naturwertverlusten. Im Rahmen von Programmvereinbarungen gemäss NFA¹ regeln Bund und Kanton jeweils für vier Jahre kofinanziert Naturschutzleistungen (z.B. Aufwertung von Bundesinventarobjekten, Unterhalt von Flachmooren von nationaler und regionaler Bedeutung). Der Bund übernimmt dabei durchschnittlich rund die Hälfte der Kosten. Die Verhandlungen richten sich u.a. nach den personellen und finanziellen Möglichkeiten des Kantons. Zudem enthalten die Programmvereinbarungen mit dem Bund eine Klausel, welche das Vorgehen bei Änderungen der Rahmenbedingungen während der Vereinbarungsdauer regelt. Dies gilt insbesondere, wenn veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen ein Spar- oder Entlastungsprogramm oder Sanierungsmassnahmen zur Folge haben. Dieser Umstand mindert das Risiko von Vertragsverletzungen. Trotz der im Rahmen von Entlastungspaketen vorgenommenen Kürzung der Kantonsmittel mussten keine Bundesmittel zurückvergütet werden. Bis anhin konnten die kantonalen Kürzungen durch die zuständige Fachstelle mittels Drittmittelbeschaffung erfolgreich aufgefangen werden.

Punkt 3 und 4

Drittmittel sind ein vom Bund akzeptiertes Kantonsmittel und werden daher vom Regierungsrat befürwortet. Auch Institutionen der Bildung und Forschung müssen gemäss ihrem Leistungsauftrag Drittmittel akquirieren und haben dabei die Auflage, ihre Unabhängigkeit weiterhin zu garantieren. Interessenskonflikte zwischen dem Kanton und privaten Organisationen, die Drittmittel zur Verfügung stellen, müssen auch im Fall der Naturförderung erkannt werden und gegebenenfalls muss auf eine Unterstützung verzichtet werden. Es geht hier jedoch hauptsächlich um die Nutzung von Synergien zwischen dem Kanton und Dritten wie Stiftungen, Öko-Fonds von Energieproduzenten, welche die Interessen des Kantons teilen.

Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel nutzt der Regierungsrat den ihm zustehenden Handlungsspielraum, um – insbesondere aus Ressourcengründen – Priorisierungen vorzunehmen. Inwiefern und in welchem Ausmass der Kanton zusätzlich Drittmittel generiert, entzieht sich unserer Kenntnis, da es keine entsprechenden Erhebungen gibt.

Punkt 5

Wie eine gemeinsam durchgeführte Studie der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, des Forum Biodiversität der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften und Pro Natura Schweiz ergeben hat, wäre allein für den rechtskonformen Vollzug der nationalen Bundesinventare eine Verdoppelung der Mittel nötig

¹ NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

(https://www.wsl.ch/fileadmin/user_upload/WSL/Services_Produnkte/Waldwanderungen/Soerenberg/KostenBiotopschutz.pdf). Nicht berücksichtigt wurden in dieser Studie alle anderen Aufwände für den Erhalt der Biodiversität (z.B. Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung, spezifische Artenschutzmassnahmen für national prioritäre Arten).

Der Kanton Bern ist nebst der Umsetzung der Biotope von nationaler Bedeutung auch für die Biotope von regionaler Bedeutung, den Artenschutz und den Aufbau der ökologischen Infrastruktur (Vernetzung) verantwortlich. Die Gemeinden sind für die Biotope von lokaler Bedeutung zuständig. Der Bund übernimmt im Rahmen des NFA durchschnittlich 50% des Aufwands (aktuell: max. 65% bei nationaler Bedeutung, max. 40% bei regionaler und lokaler Bedeutung, max. 50% beim Artenschutz und Ökologischer Infrastruktur). Auf der Basis der genannten Studie kann davon ausgegangen werden, dass es mindestens eine Verdoppelung des Budgets braucht, um den gesetzlichen Auftrag zufriedenstellend umzusetzen. Mit Mehrmittel würde das grosse bestehende Vollzugsdefizit deutlich kleiner, der Verlust von Naturwerten könnte besser gestoppt oder punktuell sogar gedreht werden. Ein wesentlicher Kostenfaktor, der in der Studie nicht berücksichtigt wurde, sind die Personalkosten. Die Arbeiten müssen kantonsseitig initiiert, begleitet und kontrolliert werden. Die erbrachten Leistungen und Wirkungen müssen gegenüber dem Bund ausgewiesen und dokumentiert werden (jährliches Reporting). Eine signifikante Erhöhung des Budgets macht deshalb nur Sinn, wenn auch die benötigten Personalressourcen vorhanden sind. Die zuständige Fachstelle geht von drei bis fünf zusätzlich benötigten Stellen aus (+ 17 bzw. 28%). Im Sachplan Biodiversität werden deutlich geringere Mehraufwände ausgewiesen. Dies ist darin begründet, dass die darin vorgesehenen Massnahmen stark priorisiert wurden. In einem ersten Schritt sollen die grössten (administrativen) Vollzugslücken geschlossen werden. Dies ermöglicht es dem Kanton Bern, durchschnittlich höhere Bundesbeiträge an verschiedene Vollzugsaufgaben zu generieren. So kann die Umsetzung etwas gestärkt werden.

Punkt 6 und 7

Im Kanton Bern findet zurzeit die Vernehmlassung des dritten Teils des Sachplans Biodiversität statt. Der Sachplan Biodiversität zeigt auf, wo beim Kanton Bern Handlungsbedarf im Bereich der Naturförderung besteht und er soll es dem Kanton ermöglichen, seinen Rückstand im Vollzug langfristig schrittweise zu verringern.

Punkt 8

Im Jahr 2017 betrug der Gesamtaufwand rund CHF 12 Millionen. Davon flossen CHF 9.7 Millionen (80%) fix in die Bewirtschaftungsverträge, d.h. die Landwirtschaft und CHF 0.8 Millionen (6.6%) in den Unterhalt der Naturschutzgebiete, d.h. lokale Unternehmer (z.B. Forstbetriebe, Bauunternehmungen). Für Dienstleistungen Dritter (z.B. Grundlagenbeschaffung, Projektierung von Aufwertungsprojekten, Baubewilligungskosten) wurden CHF 1.1 Millionen (9.2%) eingesetzt. Auch diese Mittel fliessen zum grössten Teil zu Berner KMUs.

Die freiwilligen Naturschutzaufseher FNA und die freiwilligen Naturschutzgebietspfleger FNP erhalten keine Entschädigung. Ihnen werden lediglich die Spesen (km, Verpflegung) vergütet.

Die Abteilung für Naturförderung hat einen Stellenetat von 18 Vollzeitstellen, welche durch den Kanton finanziert werden (Stand 1. Januar 2018).

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 289-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.761

Eingereicht am: 09.12.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 494/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Welche Auswirkungen haben die neuen Rahmenbedingungen für «Generalunternehmungen» im Bereich der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs (NA-BE)?

Mitte 2020 soll die Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern (NA-BE) umgesetzt sein. Hauptziel ist es, die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen deutlich zu erhöhen und möglichst viele Personen von der Sozialhilfe abzulösen. Regionale Partner in fünf Regionen werden im Auftrag der GEF die Aufgaben in den Bereichen Sozialhilfe und Integrationsförderung übernehmen und damit die operative Gesamtverantwortung für die zugewiesenen Personen in der Region tragen. Sie werden vor allem Wirkungszielen verpflichtet sein und sollen in diesem Rahmen einen grossen unternehmerischen Freiraum haben.

Die gesetzlichen Grundlagen dafür liegen noch nicht vor, die Vernehmlassung zum Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) wurde erst kürzlich abgeschlossen. Hingegen wurde die öffentliche Ausschreibung über SIMAP bereits lanciert. Eingabefrist ist der 18. Januar 2019. Gemäss Ausschreibung werden «Generalunternehmungen» für fünf regionale Lose gesucht. Die Zuschlagskriterien sind: 35 % Preis; 15 % regionale Vernetzung, 15 % Sprachförderung und 5 % Erfahrung.

Das Konzept NA-BE sieht einige Neuerungen vor, die tatsächlich zu einer Verbesserung der Situation der Integration von vorläufig Aufgenommenen (VA) und Flüchtlingen führen können. So etwa das Case Management aus einer Hand, eine direktere Zusammenarbeit zwischen Unterbringung und sozialer- und Arbeitsintegration mit der vorgesehenen stärkeren regionalen Verankerung und die damit einhergehende stärkere Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaft. Die Rahmenbedingungen für die Offertstellung sind jedoch nun so gelegt, dass gerade eine der Stär-

ken dieses Konzepts, nämlich die regionale Verankerung dieser neu zu bildenden Strukturen, kaum zum Tragen kommen kann.

Die Anforderungen bedeuteten konkret zum Beispiel für das Los Bern, dass die beauftragte Organisation in den nächsten 6 bis 7 Jahren zwischen 2 und 3 Millionen Franken aus eigenen Mitteln wird aufwenden müssen, die sie nur dann nach rund 6 bis 7 Jahren zurück erhält, wenn genügend Menschen diese Ziele erreicht haben. Über derart grosse Eigenmittelreserven verfügt keine der bisher beauftragten Organisationen. Interessierte Organisationen müssen auf (nationale) Gesamtreserven der Organisationen zurückgreifen können oder das Geld als Kredit aufnehmen. Es stellen sich diverse Fragen, die umgehend vor der Vergabe der Aufträge beantwortet werden sollten.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Darf sich der Kanton Aufgaben, für die er laut Gesetz zuständig ist, durch private Leistungspartner im Millionenbereich vorfinanzieren lassen?
2. Wie wird garantiert, dass nicht nur noch grosse oder multinationale Organisationen offerieren können bzw. zur Auswahl kommen?
3. Steht der Ausschluss von kleinen, regional verankerten Organisationen nicht im Widerspruch zu einer der Stärken des Konzepts, nämlich der regionalen Verankerung?
4. Wie wird sichergestellt, dass Personen, die beim Assessment am Anfang des Prozesses als schwächer arbeitsmarktfähig eingeschätzt werden, genügend gefördert werden, statt sich auf die Gesunden, Starken und Jungen zu konzentrieren?
5. Wie wird sichergestellt, dass die möglichst schnelle Arbeitsmarktintegration auch nachhaltig sichergestellt wird und ein Drehtüreffekt verhindert wird?
6. Bei der Integration in prekäre Arbeitsverhältnisse (temporäre Arbeitsverhältnisse, Hilfsjobs, Niedriglohnjobs) stellt sich die Frage, wie längerfristig gesehen «Working Poor» (und damit auch die Notwendigkeit von ergänzender Sozialhilfe) verhindert werden können?
7. Wie wird innert der acht Jahre Laufzeit eines Vertragslosen die Sicherstellung der Qualität sichergestellt?
8. Was sind die Anforderung an die beruflichen Qualifikationen des Personals, das für die «Generalunternehmungen» oder ihre «Subakkordanten» die Aufträge erfüllt?
9. Auf welche gesetzlichen Grundlagen stützt sich die Gesundheits- und Fürsorgedirektion, wenn sie die Vergabe der Aufträge vor dem Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage erteilt?

Begründung der Dringlichkeit: Die Vergabe der Aufträge durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion und die Beratung des Gesetzes stehen demnächst an, und es braucht dazu Klarheit.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat das Sozialamt als zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) am 31.10.2018 ermächtigt, ein Ausschreibungsverfahren gemäss Artikel 4 der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV; BSG 731.21)

durchzuführen (RRB 1130/2018). Dieses Verfahren ist inzwischen abgeschlossen. Die Zuschläge an die regionalen Partner wurden basierend auf diesem Verfahren am 26. April 2019 erteilt und entsprechend kommuniziert:

Los	Region	Regionaler Partner
1	Bern Stadt und Umgebung	Stadt Bern, Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) / Subakkordant: Stiftung Heilsarmee Schweiz
2	Bern – Mittelland	Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Bern (SRK Kanton Bern)
3	Berner Jura – Seeland	Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Bern (SRK Kanton Bern)
4	Emmental – Oberaargau	ORS Service AG
5	Berner Oberland	Asyl Berner Oberland

Zu Frage 1

Der Kanton darf eine Aufgabe vorfinanzieren lassen, dieses Vorgehen steht nicht im Widerspruch zu geltendem Recht. Im vorliegenden Fall ist es aber sehr unwahrscheinlich, dass eine Vorfinanzierung nötig wird.

Das Asyl- und Flüchtlingswesen ist grossen Schwankungen unterworfen, mit denen der regionale Partner umgehen können muss, auch in finanzieller Hinsicht. Das Abgeltungssystem sorgt mit Akonto-Zahlungen dafür, dass beispielsweise in den Bereichen Betreuung und Sozialhilfe keine Vorfinanzierung durch die regionalen Partner erfolgt. Auch bei der Integrationsförderung wird eine Vorfinanzierung mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht nötig sein. In diesem Bereich ist es der Kanton, der eine Vorfinanzierung leistet, indem 40% der offerierten Gesamtkosten der Integrationsförderung direkt nach dem Asylentscheid und teilweise auch bei «Altfällen» (Personen, die bereits vor der Übernahme durch die regionalen Partner als VA oder Flüchtlinge im Kanton Bern leben) ausgerichtet werden. Die regionalen Partner dürften somit ohne eigene Vorfinanzierung auskommen, wenn sie die definierten abgeltungsrelevanten Leistungsziele erreichen.

Zu Frage 2

Mittels sogenannter Eignungskriterien (Muss-Kriterien), welche Bestandteil einer öffentlichen Ausschreibung sind, hat die GEF die Eignung der verschiedenen Anbieter gemessen, den Auftrag auszuführen. Mit den Eignungskriterien forderte die GEF die Anbieter auf, Nachweise zu ihrer finanziellen, wirtschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeit zu erbringen. Alle interessierten Parteien, unabhängig ihrer Grösse und des finanziellen Volumens, müssen und können die Eignung erfüllen, um einen Zuschlag zu erhalten. Zudem wird auf die Antwort auf Frage 1 verwiesen.

Zu Frage 3

Der Zuschlag an die regionalen Partner wurde anhand von mehreren in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Kriterien erteilt, die nicht zum Ausschluss kleiner, regional verankerter Organisationen führten. Auch hier wird auf die Antwort auf Frage 1 und 2 verwiesen.

Zu Frage 4

Auch vermindert arbeitsmarktfähige Personen zu fördern, ist grundsätzlich eine Vorgabe der Integrationsagenda (IAS) Schweiz, auf welche sich Bund und Kantone geeinigt haben. Sie besagt, dass alle Personen minimale Sprachkenntnisse (Niveau A1) erreichen und sozial integriert werden sollen. Die IAS stellte für die offerierenden Stellen eine Grundlage für die Eingabe dar, deren Vorgaben eingehalten werden müssen.

Zu Frage 5

Die Wirkungsziele im Bereich der Integrationsförderung sind so formuliert, dass sie die schnelle und nachhaltige Arbeitsmarktintegration begünstigen. Beispielsweise die Auszahlung eines Teils einer offerierten Pauschale bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung sowie eines weiteren Teils der offerierten Pauschale, wenn Personen während mindestens eines Jahres finanziell selbstständig sind. Die Abgeltung an die regionalen Partner ist vom Grad der Zielerreichung abhängig.

Zu Frage 6

Ergänzend Sozialhilfe zu beziehen, ist besser als vollständig von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Der Einstieg in die Arbeitswelt ist ein erster Schritt, der aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsmarktfähigkeit nicht für alle Personen zur vollen finanziellen Selbstständigkeit führt. Ergänzende finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe wird sich deshalb nie bzw. nicht für alle Personen vollständig verhindern lassen.

Zu Frage 7

Es werden regelmässig Controllings und Audits durchgeführt, die Quervergleiche unter den Auftragnehmern in den verschiedenen Regionen beinhalten. Falls notwendig, werden entsprechende Massnahmen definiert und eingeleitet, die der Anbieter innerhalb einer Frist umsetzen muss. Erfüllt der Vertragspartner die vereinbarte Pflicht nach Ablauf der Mahnfrist nicht oder nur ungenügend, ist die GEF berechtigt, vom Vertrag zurückzutreten.

Zu Frage 8

Diesbezüglich existieren keine expliziten Vorgaben. Allerdings setzen die Wirkungsziele, zu deren Erreichung sich die regionalen Partner verpflichten, indirekt einen Rahmen für das Personal, mit welchem sie arbeiten werden.

Zu Frage 9

Die Zuständigkeit für diese Aufgaben liegt gemäss geltendem Recht (Sozialhilfegesetz SHG sowie Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz EG AuG und AsylG) bereits heute gemeinsam bei der POM und der GEF. Wie in der Einleitung erwähnt, hat der Regierungsrat am 31.10.2018 zudem die Zuständigkeit für die aktuelle Ausschreibung der GEF übertragen (RRB 1130/2018).

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 001-2019
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.2

Eingereicht am: 07.01.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Roulet Romy (Malleray, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 495/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Projekt NA-BE: Erfahrene und regional verankerte Partner statt ausländischer und gewinnorientierter Privatunternehmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Der Kanton Bern ist daran, den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern neu zu strukturieren; die Umsetzung des Projekts NA-BE ist für Juli 2020 vorgesehen.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) sucht daher nach Partnern, welche die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen übernehmen werden. Sie hat dazu am 18. November 2018 eine Ausschreibung im offenen Verfahren für folgende Leistungsbereiche publiziert: Integrationsförderung, Unterbringung, Fallführung und Betreuung sowie Sozialhilfe. Die Leistungen werden in fünf regionalen Losen ausgeschrieben (Bern Stadt und Umgebung, Bern–Mittelland, Berner Jura–Seeland, Emmental–Obere Aargau, Berner Oberland). Der Regierungsrat wird für eine Rahmenvereinbarung vom 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2028 nach genau umschriebenen Kriterien für jede Region einen Partner suchen.

Derzeit haben 13 Organisationen und Sozialdienste, die seit Jahren in den Regionen verankert sind, einen Asylbereichsauftrag des Kantons Bern (Caritas, Heilsarmee, Schweizerisches Rotes Kreuz, Asyl Biel und Region, Asyl Berner Oberland usw.). Sie haben vor Ort grosse Erfahrungen gesammelt und bieten der Ortsbevölkerung Arbeitsplätze an. Einige gemeinnützige Organisationen sind ZEWO-zertifiziert. Dieses Gütesiegel bescheinigt den wirtschaftlichen, zweckbestimmten und wirkungsvollen Einsatz von Spendengeldern. Die zertifizierten Organisationen verfolgen eine transparente Informationspolitik und verdienen das Vertrauen der Spenderinnen und Spen-

der sowie der Vermieterinnen und Vermieter. Das Gütesiegel bescheinigt namentlich angemessene Gewinnreserven sowie die Anwendung ethischer Regeln.

Die ORS Service AG ist ein grosses Unternehmen, das sich offiziell als Kandidatin für die fünf Regionen des Kantons Bern in Stellung bringt. Das Unternehmen ist in der Schweiz, in Österreich, in Deutschland und in Italien tätig. In den vergangenen zwei Jahren hat sich die ORS mit der Art und Weise, wie sie ihre Gelder verwaltet, und den von Jahr zu Jahr steigenden Gewinnen keinen guten Ruf gemacht. Die ORS Service AG gehört einer Beteiligungsgesellschaft mit Sitz in London, deren Investorinnen und Investoren von hohen Renditen profitieren. Die öffentlichen Gelder kommen also eher ausländischen Aktionärinnen und Aktionären als dem eigentlichen Zielpublikum und der lokalen Wirtschaft zugute.¹

Die ORS hat namentlich aufgrund ihrer preisgünstigeren Offerten mehrere Bundesaufträge erhalten. Einer der Hauptfaktoren, der den Preis beeinflusst, beruht auf der Qualität der Leistung sowie auf der Entlohnung der Angestellten. Stark kritisiert wird die ORS in Bezug auf die Qualität der Flüchtlingsbetreuung in den Zentren sowie in Bezug auf die Entlohnung der Angestellten und die erforderlichen Qualifikationen des Personals.

Es wäre beunruhigend, wenn die ORS im Rahmen des Projekts NA-BE mehrere Aufträge erhalten würde, da es zu einer grossen Risikokonzentration kommen könnte, wenn ein und dasselbe Unternehmen ein Marktmonopol hat. Vielfalt und ein gewisser Wettbewerb sind wichtige Faktoren, um die Kontrolle zu behalten, ein Gleichgewicht sicherzustellen und Vergleiche anstellen zu können.

Bei der Wahl der fünf Leistungserbringer ist es wichtig, die Bedeutung der regionalen Verankerung der Verbände zu berücksichtigen, die Vielfalt zu bevorzugen und den lokalen Mitarbeitenden ihre Arbeitsplätze zu gewährleisten.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Aufgrund welcher Argumente zieht es der Regierungsrat in Betracht, die Verantwortung über den Asyl- und Flüchtlingsbereich einem gewinnorientierten Privatunternehmen, das grosse Gewinne macht, anstatt einer nicht gewinnorientierten Organisation zu übertragen?
2. Misst der Regierungsrat bei der Auftragsvergabe der ZEWO-Zertifizierung, über die einige derzeit im Asylbereich tätige NGO verfügen, eine Bedeutung zu?
3. Wie schätzt der Kanton für die heutigen Leistungserbringer – sollten sie ihre Aufträge verlieren – das Risiko hinsichtlich des Überlebens ihrer Institution sowie in Bezug auf den regionalen Stellenverlust ein?
4. Wie wird der Regierungsrat die Bewerber hinsichtlich Berufsethik, Transparenz und Gewinnverwaltung beurteilen und überprüfen, ob sie über angemessene finanzielle Reserven verfügen, bevor er über die Auftragszuschläge entscheidet?
5. Welche Steuerungsinstrumente werden während der achtjährigen Auftragsdauer verwendet, um zu überprüfen, ob die Qualitätsziele mit dem wirksamen Einsatz der Gelder für den eigentlichen Zweck und die Verwaltung sowie mit dem Erhalt der diesbezüglichen Finanzierung erreicht werden?

Begründung der Dringlichkeit: Die Angebote für das Projekt NA-BE müssen bis am 18. Januar 2019 eingereicht werden. Es ist daher dringend, Klarheit zu schaffen.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat das Sozialamt als zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) am 31.10.2018 ermächtigt, ein Ausschreibungsverfahren gemäss Artikel 4 der Ver-

¹ <https://www.woz.ch/-780c>

ordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV; BSG 731.21) durchzuführen (RRB 1130/2018). Dieses Verfahren ist inzwischen abgeschlossen. Die Zuschläge an die regionalen Partner wurden basierend auf diesem Verfahren am 26. April 2019 erteilt und kommuniziert.

Zu Frage 1

Wie oben erwähnt, wurde eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Die Publikation der Ausschreibung erfolgte am 6. November 2018 auf der Plattform simap. Mittels verschiedenen Eignungskriterien wurde die Eignung der Anbieter gemessen. Die Gewinnorientierung eines Anbieters stellte kein Eignungskriterium dar. Für den Regierungsrat war entscheidend, bei welchen Anbietern gemäss den festgelegten Kriterien die grösste Wahrscheinlichkeit besteht, dass die in den Ausschreibungsunterlagen definierten Leistungs- und Wirkungsziele bestmöglich erreicht werden können.

Zu Frage 2

Die ZEWO-Zertifizierung eines Anbieters stellte kein Eignungskriterium im Ausschreibungsverfahren dar. Der Regierungsrat geht davon aus, dass auch Anbieter ohne dieses Zertifikat in der Lage sein können, die ambitionierten Wirkungsziele unter den gegebenen Rahmenbedingungen zu erreichen. Mit den meisten der ZEWO-Standards kann sich der Regierungsrat für die regionalen Partner völlig einverstanden erklären, aber der Zwang zur Gemeinnützigkeit (Standard Nr. 1) ist nicht zielführend.

Zu Frage 3

Mit einer öffentlichen Ausschreibung wird bezweckt, dass Steuergelder möglichst wirtschaftlich eingesetzt (Wirtschaftlichkeit) und dass alle interessierten Parteien fair und gleichbehandelt werden (Gleichbehandlung). Das bedeutet, dass alle interessierten Parteien die gleiche Chance haben, den Auftrag zu erhalten. Um die Wirtschaftlichkeit und die Gleichbehandlung zu erreichen, spielt der Wettbewerb eine wichtige Rolle. Der Anbieter, welcher den Zuschlag erhält, weist gemäss den in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Kriterien (Transparenz) das beste Preis-/Leistungsverhältnis auf. Die GEF hat gemäss diesen Grundsätzen des Beschaffungsrechts ausgeschrieben und somit keine Risikoeinschätzung der heutigen Leistungserbringer vorgenommen.

Zu Frage 4

Diese Frage ist obsolet, da die Zuschläge wie oben dargelegt und basierend auf den Resultaten aus dem Ausschreibungsverfahren bereits erteilt und kommuniziert wurden. Die Anbieter wurden anhand definierter Kriterien bestimmt (siehe auch Antwort auf Frage 3).

Zu Frage 5

Die Abgeltung der regionalen Partner im Bereich Integrationsförderung erfolgt leistungsbasiert und je nach Erreichungsgrad der in den Ausschreibungsunterlagen klar definierten Leistungs- und Wirkungsziele. Zur Messung des Zielerreichungsgrades wurden entsprechende Kriterien definiert. Diese werden laufend von der GEF überprüft (Reporting und Wirkungskontrolle). Sie leitet, wenn notwendig, entsprechende Massnahmen ein, die der Anbieter innerhalb einer Frist umsetzen muss. Erfüllt der Vertragspartner die vereinbarte Pflicht nach Ablauf der Mahnfrist nicht oder nur ungenügend, ist die GEF berechtigt, vom Vertrag zurückzutreten.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 020-2019
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.36

Eingereicht am: 28.02.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: de Meuron (Thun, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 522/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Why change a winning team? Übernahme der Psychiatrischen Dienste Thun durch das Psychiatriezentrum Münsingen

Gemäss Pressemitteilung planen die Verwaltungsräte der Spital STS AG, des Psychiatriezentrums Münsingen AG und des Spitalzentrums Biel AG, die psychiatrische Versorgung in diesen Regionen zu zentralisieren und neu durch die PZM AG leiten zu lassen. Bereits per Jahreswechsel 2019/2020 sollen die seit 1982 auf der Basis des Allgemeinspitals aufgebauten und gut funktionierenden autonomen Psychiatrischen Dienste Thun aus der Organisation des Akutspitals ausgegliedert und neu dem Psychiatriezentrum Münsingen unterstellt werden. Auf diese Pläne der Verwaltungsräte der Spital STS AG und des Psychiatriezentrums Münsingen AG haben Fachkreise, wie die Deutschschweizer Sektion der Schweizerischen Gesellschaft für Sozialpsychiatrie SGSP, Betroffene und Angehörige in der Region Thun mit Unverständnis reagiert:

Das entspricht einem Rückfall in die Zeit vor rund 40 Jahren, als sich die Gesundheitspolitik des Kantons Bern in schweizweit pionierhafter Weise anschickte, die psychiatrische Versorgung zu dezentralisieren und bevölkerungsnah in die allgemeine medizinische Versorgung zu integrieren, was seither auch mit Erfolg geschah. Dies entsprach den Vorstellungen der international renommierten, mittlerweile emeritierten Berner Professoren für Psychosoziale Medizin (Edgar Heim) und Sozialpsychiatrie (Luc Ciompi). So entwickelten sich u. a. auch in Interlaken, Burgdorf und Langenthal aus den ursprünglichen Psychiatriestützpunkten wie in Thun Psychiatrische Dienste, die gemäss Grossratsbeschluss vom 15. November 1977 in die Organisation des Akutspitals integriert und auf die regionalen und lokalen Bedürfnisse ausgerichtet sind.

Im Gegensatz zu Thun denken deren Verwaltungsräte aber nicht daran, ihre Psychiatrischen Dienste abzugeben und sie der Führung durch eine traditionell stationäre Institution zu überlassen. Dass dies Verwaltungsräte und CEO des Thuner Spitals zu tun gedenken, liegt quer zur aktuellen allgemein anerkannten Devise «ambulant vor stationär» und dürfte betroffene Mitarbeitende und Fachleute vor den Kopf stossen. Wenn diese Devise auch in der Psychiatrie gelten soll, hat die Steuerung dieser Dienstleistung weiterhin aus der Optik einer bisher autonom funktionierenden ambulant-halbstationären Institution zu erfolgen und nicht aus jener einer herkömmlich stationären!

Weshalb Thun dieses Qualitätsmerkmal einer ganzheitlich bio-psycho-sozial ausgerichteten Spitalorganisation aufs Spiel setzen will, ist nicht nachvollziehbar. Damit wird nämlich gegenüber den konkurrierenden Spitälern wie Interlaken eine strategische Erfolgsposition preisgegeben. Mitarbeitende sowie Patienten und Patientinnen im Spital Thun profitieren vom Wissen und Rückhalt, den der gut ausgebaute konsiliar- und liaisonpsychiatrische Dienst auf den somatischen Stationen zur Verfügung stellt. Dem Universitätsspital Zürich ist dieses Spezialgebiet der Konsiliar- und Liaisonpsychiatrie sogar ein Ordinariat wert (Prof. Roland von Känel). Auch unberücksichtigt bleiben die negativen Erfahrungen aus der Region Biel. Dort wurde vor rund 10 Jahren der damals gut aufgestellte Psychiatrische Dienst in Biel aus der engen Kooperation mit dem Regionalspital Biel herausgelöst und in eine Kooperation mit der Klinik Bellelay gezwungen. Unter deren Leitung sollte eine integrierte Versorgung aufgebaut werden. Die Erfahrungen zeigen, dass sich diese Strategie als untauglich erwiesen hat. Die öffentliche psychiatrische Versorgung der Bevölkerung im Raum Biel/Seeland ist mangelhaft, und es gibt aktuell keinen psychiatrischen Notfalldienst mehr, was zu unnötigen Klinikeintritten führt.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Qualität der bisher geleisteten psychiatrischen Versorgung der Region Thun durch die Psychiatrischen Dienste Thun (PDT)?
2. Gibt es aus Sicht des Regierungsrates nachvollziehbare und zwingende Gründe, weshalb die Psychiatrischen Dienste Thun aus der Spital STS AG ausgelagert und in die PZM AG integriert werden sollen?
3. Teilt der Regierungsrat die Vermutung, dass das Projekt die Vermeidung eines Betriebsrisikos für das Akutspital beabsichtigt, weil nach der geplanten Fusion die mangels adäquater Tarife ungedeckten Kosten für die psychosomatischen, psychosozialen und sozialpsychiatrischen Dienstleistungen durch die stationären Einnahmen querfinanziert werden könnten?
4. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass es zielführendere Abgeltungsformen als jene gibt, die durch eine rückwärtsgewandte Zentralisierung mit Schwergewicht im stationären Bereich erhofft werden?
5. Könnten diese Absichten mit dem Normkostenmodell und damit zusammenhängen, dass die Abgeltungen gerade für Randregionen (Wegzeiten) zu finanziellen Problemen führen können?
6. Ist nachgewiesen, dass die Unterstellung der ambulanten und stationären Dienste einer einheitlichen Führung unter dem Schlagwort «Integrierte Psychiatrie» im Interesse der betroffenen Bevölkerung liegt?

7. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass durch die «Psychiatrie in der Medizin» deutlich mehr Integration erreicht wird, als durch die Integration der institutionellen ambulanten Psychiatrie in die stationäre, wie das Burgdorf, Interlaken und Langenthal als Qualitätsmerkmal ihrer Spitalorganisation erkannt haben?
8. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass die erreichte Integration der psychosozialen Medizin und der Sozialpsychiatrie im Akutspital durch die stigmatisierende Unterstellung der psychiatrischen Dienstleistungen unter die herkömmliche stationäre Psychiatrie aufs Spiel gesetzt würde?
9. Kann der Regierungsrat die Befürchtung nachvollziehen, dass mit der veränderten organisatorischen Unterstellung eine Abwertung der Psychiatrie gegenüber der Somatik erfolgt und durch den Verlust der lokalen Vernetzung und die erschwerte Rekrutierbarkeit von Mitarbeitenden eine Qualitätseinbusse der Dienstleistungen zu befürchten ist?
10. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass sich das Modell der Herauslösung des Psychiatrischen Dienstes in Biel aus der engen Kooperation mit dem Regionalspital Biel nicht bewährt und zu einer schlechteren Versorgung geführt hat?
11. Hat der Regierungsrat neue Erkenntnisse, woraus sich erhoffen lässt, dass dieser erneute Versuch besser gelingt, und kann er gewährleisten, dass sich die Versorgung nicht verschlechtert?

Begründung der Dringlichkeit: Gemäss der Medienmitteilung der beteiligten Organisationen vom 10. Januar 2019 sollen bereits ab dem 1. Januar 2020 im Kanton Bern die psychiatrischen Dienste Thun sowie die psychiatrische Versorgung des Raumes Biel/Seeland in das Psychiatriezentrum Münsingen integriert werden. Das rasante Tempo lässt auf dringende Entscheide der betroffenen Verwaltungsräte schliessen, und die Entscheide betreffen die Versorgungsqualität der Bevölkerung.

Antwort des Regierungsrates

Gemäss Medienmitteilung der STS AG und der PZM AG vom 9. Mai 2019 hat sich der Verwaltungsrat der STS AG gegen eine Auslagerung des psychiatrischen Dienstes entschieden. Das Projekt soll mit einem angepassten Lösungsansatz weitergeführt werden, ohne organisatorische Integration der Psychiatrischen Dienste Thun in die PZM AG. Daraus ergibt sich eine grundlegende Änderung der Ausgangslage.

Zu Frage 1:

Im ambulanten Bereich gibt es keine objektiven Qualitätsmessungen, welche einen Vergleich von verschiedenen Angeboten oder Leistungserbringern ermöglichen würden. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die psychiatrische Versorgungsqualität in der Region Thun vergleichbar ist mit anderen Regionen des Kantons.

Zu Frage 2:

Die kantonalen Spitalbetriebe verfügen über den Handlungsspielraum und die Kompetenz, selbstständig Kooperationen einzugehen und neue Versorgungsangebote gemeinsam zu entwickeln. Die GEF unterstützt diese Bemühungen.

Grundsätzlich ist eine engere Kooperation zwischen psychiatrischen und somatischen Institutionen zu begrüssen. Die Integration der Psychiatrie in die Strukturen der Akutsomatik stellt seit vielen Jahren ein versorgungspolitisches Ziel des Regierungsrates dar. In allen Regionen mit

Ausnahme der Regionen Thun und Biel sind die psychiatrischen Dienste entweder vollständig in die somatischen Strukturen integriert (SRO AG, RSE AG, fmi ag) oder betreiben ein umfassendes Angebot am Standort der Akutsomatik (UPD im Insel-Areal).

Zu Frage 3:

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion beurteilt in Umsetzung der Eigentümerstrategie und im Auftrag des Regierungsrats regelmässig die Betriebsrisiken in Bezug auf den Gesamtbetrieb und lässt sich in diesem Zusammenhang vom Verwaltungsrat über den Geschäftsgang informieren. Auch einzelne Betriebsteile können dabei betrachtet werden, zum Beispiel ambulante Dienste oder Abteilungen. Der Fokus liegt dabei jedoch auf dem Gesamtbetrieb. Das Spitalamt steht zudem im Rahmen von Semestergesprächen im Austausch mit den Spitälern. Klar ist, dass der von den Spitälern und den Krankenversicherungen ausgehandelte Tarmed-Tarif für ambulante Leistungen für die Spitäler tendenziell zu tief ist, insbesondere im Bereich der Psychiatrie-Grundversorgung. Diese Problematik wurde zudem durch den Tarifeingriff des Bundesrates vom letzten Jahr verschärft. Eine allfällige Querfinanzierung ist nur solange möglich, wie die Kosten im stationären Bereich unter den Tarifeinnahmen liegen.

Zu Frage 4:

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich die Verlagerung von stationären Leistungen in den ambulanten Sektor. Die Verlagerung wird durch die Leistungserbringer ermöglicht, welche entsprechende Leistungsangebote aufbauen. Dabei spielen die Planungssicherheit sowie finanzielle Anreize eine nicht zu unterschätzende Rolle. Diese Rahmenbedingungen sind durch die nationalen Tarifwerke gegeben. Die Umsetzung von «ambulant vor stationär» steht und fällt mit der Ausgestaltung dieser Tarifwerke, auf die der Regierungsrat jedoch keinen Einfluss hat.

Zu Frage 5:

Das kantonale Normkostenmodell wurde so entwickelt, dass die Leistungen im ganzen Kanton kostendeckend abgegolten werden. Die Wegkosten der Ärztinnen und Ärzte können über Tarmed verrechnet werden, diejenigen der Pflege über das Normkostenmodell (eine entsprechende Position fehlt im Tarmed). Es spielt dabei keine Rolle, ob in einer Versorgungsregion mehr oder weniger Wegleistungen anfallen.

Zu Frage 6:

Es gibt verschiedene Regionen in der Schweiz, in welchen diese Angebote «integriert» (bzw. besser: «integral») von einer einzigen Institution angeboten werden. Beispiele sind die Region Winterthur, sowie die Kantone Aargau, Luzern, St. Gallen, Graubünden und Waadt. Auch in diesen Regionen ist die Versorgung der Bevölkerung gewährleistet. Entscheidend ist, dass eine gute Balance zwischen wohnortnahen ambulanten und tagesklinischen Angeboten und mehr oder weniger zentralisierten stationären Angeboten vorliegt. Da alle Leistungen aus einer Hand angeboten werden, können Informationsverluste und Brüche an den Schnittstellen leichter vermieden oder zumindest verringert werden.

Zu Frage 7:

Der Regierungsrat verfolgt seit der Spitalplanung des Jahres 1977 die Strategie der «regionalen Psychiatrie-Stützpunkte», was in den 1980er und 1990er Jahren zur Eröffnung mehrerer psychiatrischen Dienste an den regionalen Spitalzentren geführt hat. In den Versorgungsplanungen 2007, 2011 und 2016 gemäss Spitalversorgungsgesetz hat die Regierung die strategische Zielsetzung der Integration der psychiatrischen Grundversorgung in die Strukturen der akutsomatischen Spitalversorgung wiederholt bestätigt. Die positiven Effekte dieser Integration bestehen in der Optimierung von Diagnostik und Behandlung, v.a. bei mehrfacherkrankten Personen, aber

auch in der Entstigmatisierung von psychischen Erkrankungen und der Nutzung von Synergien im Betrieb (z.B. Labor). Neben der Nähe zur somatischen Versorgung ist aber auch eine enge Verbindung zwischen der ambulanten und der stationären Psychiatrie sinnvoll, um Systembrüche zu vermeiden und eine gewisse Kontinuität in der Behandlung sicher zu stellen (siehe Frage 6). Diese positiven Effekte können auch durch geeignete Kooperationen erreicht werden und sind nicht ausschliesslich von der Trägerschaft abhängig.

Zu Frage 8:

Eine gute Gesundheitsversorgung orientiert sich stets am Bedarf der betroffenen Person und ihrem Umfeld. Nur durch einen bereichsübergreifenden, personenzentrierten Ansatz können unnötige Doppelspurigkeiten, Fehlversorgungen und Behandlungsabbrüche vermieden werden. Im Vergleich zu früher sind heute die ambulanten bzw. vor- und nachgelagerten Leistungserbringer und Anspruchsgruppen besser in der Lage, diese Art der koordinierten Versorgung von den psychiatrischen Leistungserbringern einzufordern. Erwachsenenschutzbehörden, Zuweisende sowie Kostenträger achten heute vermehrt darauf, dass psychiatrische Behandlungen zweckmässig, wirksam und in einem geeigneten Umfeld stattfinden können.

Die entstigmatisierende Wirkung entsteht dabei vor allem durch die räumliche Nähe zum Akutspital und eine gute multiprofessionelle Zusammenarbeit und nicht durch die Art der Trägerschaft.

Zu Frage 9:

Die Suche nach Fachpersonal ist eine grosse Herausforderung für die Spitäler. Dabei spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Die Identifikation mit den Werten und Grundsätzen des Arbeitgebers ist gerade im sozial-medizinischen Bereich von grosser Bedeutung. Alle Leistungserbringer sind hier gefordert, die nötigen fachlichen Standards zu entwickeln und zu kommunizieren bzw. umzusetzen. Sehr wichtig ist dabei auch die Attraktivität der Arbeitsplätze, welche unter anderem auch durch eine Integration der Psychiatrie in die Strukturen der Somatik erhöht werden kann (Lernfeld Konsiliar- und Liaisondienste, multiprofessionelle Zusammenarbeit).

Zu Frage 10:

Die Situation in der Region Biel vor bald 20 Jahren ist nicht direkt vergleichbar mit der heutigen Ausgangslage in Thun. In Biel konnte der psychiatrische Dienst nach der Auslagerung aus dem Spitalzentrum ausgebaut werden und funktionierte über viele Jahre gut. Die heutige Situation in der Region Biel-Seeland kann nicht auf diese ursprüngliche Trennung zurückgeführt werden, sondern ist anderen Entwicklungen geschuldet.

Zu Frage 11:

Im Rahmen seiner Eigentümerstrategie nimmt der Regierungsrat insbesondere über die Wahl des Verwaltungsrats und der Gesundheits- und Fürsorgedirektor anlässlich der strategischen Führungsgespräche mit den einzelnen Institutionen Einfluss auf die strategische Ausrichtung der kantonalen Betriebe.

Die ambulanten psychiatrischen Leistungen mit kantonaler Finanzierung werden ab 2020 regional ausgeschrieben und zugeteilt. Mittels Eignungskriterien werden einheitliche Standards bezüglich Struktur- und Prozessqualität definiert. So soll sichergestellt werden, dass alle Regionen über ein vergleichbares Leistungsspektrum (Tageskliniken, Ambulatorien und aufsuchende Dienste) in vergleichbarer Qualität verfügen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 030-2019
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.48

Eingereicht am: 03.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Stucki (Bern, SP) (Sprecher/in)
Kocher Hirt (Worben, SP)
Schneegg (Lyss, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 523/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Berner Modell – Auswertung der Pilotprojekte

Der Gesundheits- und Fürsorgedirektor hat am 13. Dezember 2018 in einer Medienmitteilung die Ergebnisse der Zwischenanalyse zur Umsetzung des Behindertenkonzepts «Berner Modell» kommuniziert. Darin bezieht sich die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) auf Rückmeldungen aus dem Pilot, ohne detaillierte Angaben zu machen. Es interessiert, wie die GEF die Pilotprojekte ausgewertet hat und welche Rolle den Menschen mit Behinderungen, den Angehörigen, den Leistungserbringern und deren Verbänden bei der Auswertung zukam. Eine sorgfältige Auswertung der Pilotprojekte ist umso wichtiger, als die GEF angekündigt hat, dass gegenüber den Pilotprojekten Anpassungen vorgenommen würden. Entscheide zu allfälligen Anpassungen sollen auf einer soliden Grundlage gefällt werden, zu der eine umfassende Auswertung der Pilotprojekte gehört.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie sieht das Evaluationskonzept zu den Pilotprojekten aus? Wie wurden die Menschen mit Behinderungen, die Angehörigen, die Beistände, die Leistungserbringer und Beratungsstellen befragt? Zu welchen Themen wurden Fragen gestellt? Wie waren die Verbände in die Auswertung der Pilotprojekte involviert? Erfolgte die Befragung systematisch? Sind die Ergebnisse repräsentativ?
2. Liegen Angaben vor, wie Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige das neue System nutzen, was sich an deren Lebenssituation verändert hat und ob der effektive Be-

treuungsbedarf mit den gesprochenen Mitteln gedeckt werden kann? Inwiefern weicht der Leistungseinkauf vom ermittelten Betreuungsbedarf ab? Unterscheiden sich diese je nach Behinderungsart, Schwere der Behinderung, gewähltem Modell usw.? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?

3. Liegen Angaben vor, wie die finanziellen Mittel eingesetzt werden? Welcher Anteil der finanziellen Mittel wird für den Bezug von Betreuungsleistungen von Institutionen eingesetzt, welcher Anteil für die Finanzierung von Assistenzpersonen, welcher Anteil für die Finanzierung von Leistungen von Angehörigen, und wer erbringt sonst noch Assistenzleistungen? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?
4. Wurden die Kostengutsprachen ausgeschöpft? Unterscheidet sich der Ausschöpfungsgrad je nach gewähltem Modell (Betreuung hauptsächlich durch Institution, durch Assistenzpersonen, durch Angehörige, Mischmodell)?
5. Liegen Angaben vor, wie die Pilotteilnehmenden das Abklärungssystem einschätzen, was dessen Nutzen ist und was allenfalls Nachteile sind? Unterscheiden sich die Ergebnisse je nach gewähltem Modell, Behinderungsart, Schwere der Behinderung usw.? Was sind die Erkenntnisse aus diesen Angaben?
6. Liegen Angaben vor, wie die Pilotteilnehmenden die Prozesse von der Abklärung über den Leistungsbezug bis zur Leistungsabrechnung beurteilen, wo sie Schwachstellen und welche Verbesserungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten sie sehen? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?
7. Liegen Angaben vor, welche Unterstützung (z. B. durch Beratungsstellen) die Pilotteilnehmenden in Anspruch genommen haben, ob diese Unterstützung ausreichend war oder welche Unterstützung zusätzlich gewünscht wird? Welche Erkenntnisse geben sich aus diesen Angaben?
8. Liegen Angaben vor, wie viele Angehörige mit dem Kanton abrechnen und wie viele auf eine Abrechnung verzichten? Um welche Beträge handelt es sich, in welchem Verhältnis stehen sie zu den Gesamtkosten? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?
9. Liegen Angaben zu den Assistenzpersonen vor? Wie hoch ist der Anteil der Verwandten, der Personen aus dem sozialen Umfeld, von angelerntem Personal und von ausgebildetem Personal? Finden Menschen mit Behinderungen geeignete Assistenzpersonen, und wie finden sie diese? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?
10. Wie ist die Evaluation der Pilotprojekte in die Zwischenanalyse eingeflossen?

Begründung der Dringlichkeit: Die GEF hat angekündigt, dass gegenüber den Pilotprojekten des Berner Modells Anpassungen vorgenommen würden. Entscheide zu allfälligen Anpassungen sollen auf einer soliden Grundlage gefällt werden, zu der eine umfassende Auswertung der Pilotprojekte gehört.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat unterstützt eine transparente und umfassende Kommunikation. In diesem Sinne wurde der Bericht zur Zwischenanalyse zur Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts Ende 2018 den verschiedenen Anspruchsgruppen in vollem Umfang zur Kenntnisnahme zugestellt.

Die Zwischenanalyse wurde durchgeführt, um die Machbarkeit des strategischen Vorhabens zu prüfen, im Bereich erwachsene Menschen mit Behinderung ein neues Finanzierungssystem einzuführen. Ziel des neuen Finanzierungssystems ist insbesondere die bessere Steuerung der Kantonsbeiträge. Im Sinne einer Regulierungsfolgenabschätzung wurden die Risiken im Projekt und der entsprechende Anpassungsbedarf an der bisher angedachten Umsetzung des Behindertenkonzepts identifiziert. Der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) liegen nun die wesentlichen Grundlagen für den anstehenden Gesetzgebungsprozess vor. Das zweite zentrale Anliegen der vermehrten Selbstbestimmung und Wahlfreiheit in Bezug auf die individuelle Wohnsituation weckt hohe Erwartungen. Der Regierungsrat ordnet die Fragen der Interpellantinnen vor diesem Hintergrund ein. Im Rahmen der Zwischenanalyse wurde die strukturelle Ausgestaltung des künftigen Systems analysiert. Auch auf operative Fragen, die vor allem aus dem laufenden Pilotprojekt hervorgehen, wurde eingegangen. Die Prüfung dieser Fragen erfolgte jedoch nicht in der in der Interpellation aufgeworfenen Tiefe.

Das seit 2016 laufende Pilotprojekt stellt *eine* Umsetzungsvariante dar und bezieht Menschen in Institutionen und privaten Haushalten ein, die auf freiwilliger Basis bereit waren, diese Variante zu testen. Damit entspricht die Gruppe der Teilnehmenden keiner repräsentativen Stichprobe. Seit Beginn der Fallstudien (gemeinsame Entwicklung des Verfahrens zur Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung (VIBEL) mit den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt) bestehen sehr hohe Erwartungen bezüglich der Abklärungsergebnisse, der Wahlmöglichkeiten und der Prozessgestaltung. Während der Kanton Bern VIBEL weiterentwickelte, um diesen Erwartungen zu entsprechen, entschieden sich die beiden Basel für die Einführung von IBB (Individueller Betreuungsbedarf, ergänzt mit einer Selbsteinschätzung) und dem bedarfsorientierten Abklärungsinstrument IHP (Individueller Hilfeplan). Dieser Ansatz wurde bereits auf gesetzlicher Ebene eingeführt.

Aus heutiger Sicht bedauert der Regierungsrat die Auflösung der interkantonalen Zusammenarbeit. Der Regierungsrat geht davon aus, dass eine Weiterführung dieser Zusammenarbeit die Einführung des neuen Finanzierungssystems vereinfacht hätte. Eine Schwierigkeit des Pilotprojekts zeigt sich darin, dass für die teilnehmenden Menschen scheinbare Tatsachen geschaffen wurden, die voraussichtlich mit der flächendeckenden Einführung des Behindertenkonzeptes nicht mehr in gleicher Form gewährleistet werden können. Der Regierungsrat ist bestrebt, für die Menschen im Pilotprojekt gute Lösungen zu finden und gleichzeitig notwendige Anpassungen sowie Vereinfachungen umzusetzen. Ziel ist, ein tragfähiges System für die Zukunft zu erarbeiten.

Gleichwohl erlaubt das Pilotprojekt, bereits vor der flächendeckenden Einführung des kantonalen Behindertenkonzepts Aspekte des neuen Systems operativ zu testen. Die gewonnenen Erkenntnisse waren ebenso Gegenstand der Zwischenanalyse wie die Kostenfolgenrechnung.

Der Regierungsrat beantwortet die Fragen folgendermassen:

Fragen 1 und 10

Eine umfassende Evaluation im Sinne der Interpellantinnen wurde bislang nicht vorgenommen. Die Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt fliessen jedoch laufend in die Fortsetzung der Arbeiten ein.

Fragen 2, 7 und 9

Die Teilnahme im Pilotprojekt ist freiwillig. Deshalb ist es schwierig, Erkenntnisse für die ganze Zielgruppe aus den Erfahrungen im Pilotprojekt abzuleiten. Rund zwei Drittel der Pilotteilnehmenden leben in Institutionen. Im institutionellen Setting ist vereinzelt eine Bewegung in den privaten Wohnbereich an Wochenenden oder in Ferienzeiten erkennbar. Der dauerhafte Wechsel in den privaten Bereich wird selten beobachtet. Die Erfahrungen im Pilotprojekt zeigen, dass der Beratungsbedarf im Bereich der Abrechnung des Leistungsbezugs und bei Fragen zur Arbeitgeberschaft sehr hoch ist.

Fragen 3, 4 und 8

Anfang 2019 rechnen rund 700 Personen den Leistungsbezug im Pilotprojekt ab. Eine erste Analyse der Daten aus dem Pilotprojekt zeigt, dass Assistenzleistungen von Angehörigen von rund einem Viertel der Pilotteilnehmenden in Anspruch genommen werden. Die Frage, wie viele Angehörige auf die Abrechnung ihrer Leistungen verzichten, kann mit den vorliegenden Daten nicht beantwortet werden. Eine wesentliche Erkenntnis zur Leistungsabrechnung und zum Geldfluss zeigt die Erfahrung aus der Praxis der Institutionen: Die grosse Mehrheit der Pilotteilnehmenden, die in Institutionen leben, übergeben die Abwicklung der Abrechnung direkt an die Institutionen und behalten lediglich die Hoheit über die Rechnungskontrolle. Die bisherige Regelung der Geldflüsse wird durch diese Praxis in Frage gestellt.

Fragen 5 und 6

Die Pilotteilnehmenden schätzen den direkten Einbezug im Abklärungsverfahren und wünschen sich mehr Transparenz hinsichtlich des Abklärungsergebnisses. Gleichzeitig zeigt die Erfahrung der nun dreijährigen Pilotprojektphase, dass der Aufwand im Prozess für alle Beteiligten sehr gross ist. Daher wird eine Vereinfachung des Prozesses angestrebt.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 226-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.657

Eingereicht am: 06.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Knutti (Weissenburg, SVP) (Sprecher/in)
Schär (Schönried, FDP)
Speiser-Niess (Zweisimmen, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 326/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Umsetzung des Berner Modells endlich angehen

Bis Ende 2007 wurden die Betriebsbeiträge für Institutionen im Behindertenbereich vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) ausgerichtet. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton ist ab 2008 allein der Kanton für die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen zuständig.

Aus den Nettobetriebskosten des Vorjahres und den maximalen festgelegten Aufenthaltstagen pro Bewohner berechnete der Kanton Bern im Jahr 2008 für jedes Angebot der Institution eine spezifische Tagespauschale. Infolge dieser Berechnungen erhalten die Behinderteninstitutionen im Kanton Bern seither unterschiedliche Betriebsbeiträge pro Bewohner, die den aktuellen Behinderungsgrad des einzelnen Bewohners nicht berücksichtigen. Durch die unterschiedlich hohen Beiträge sind die Institutionen untereinander nicht vergleichbar!

Mit der Einführung des Berner Modells sollen zwei Missstände gleichzeitig behoben werden:

- Einerseits wird das Recht auf Selbstbestimmung für Menschen mit Beeinträchtigung durch die Veränderung des Finanzierungsflusses vom Objekt (Institution) zum Subjekt (Bewohner) gefördert (UN-Behindertenkonvention, Behindertenkonzept Kanton Bern).
- Andererseits soll die seit Jahren andauernde finanzielle Ungerechtigkeit zwischen den Institutionen ausgeglichen werden. Durch ein individuelles Abklärungsverfahren (VIBEL) werden die Betriebsbeiträge an den Unterstützungsbedarf der aktuellen Klienten angepasst. Durch die kantonale Festlegung der Normkosten erhalten alle Institutionen dieselben Betriebsbeiträge für den Unterhalt ihrer Institutionen. Erstmals können die Institutionen untereinander verglichen werden.

Selbstverständlich werden die Angleichungen der Betriebsbeiträge bei den Institutionen «Gewinner» und «Verlierer» hervorbringen. Bei einer kritischen Beurteilung des Berner Modells muss deshalb zwingend darauf geachtet werden, welche Interessensgruppe was beanstandet.

Auch während der Pilotprojektphase gibt es durch die Besitzstandwahrung (Deckelung auf dem Leistungsvertrag) «Verlierer» und «Gewinner».

- Institutionen mit bisher hohen Tagespauschalen, die durch das neue Finanzierungssystem weniger Betriebsbeiträge erhalten, profitieren von der «Deckelung» auf den «alten» Leistungsvertrag mit den bisherigen höheren Tagespauschalen.
- Institutionen mit bisher tieferen Tagespauschalen, die durch das neue Finanzierungssystem mehr Betriebsbeiträge erhalten würden, werden durch die «Deckelung» auf den «alten» Leistungsvertrag mit den bisherigen tieferen Tagespauschalen benachteiligt. Gleichzeitig erfolgt die Rechnungsstellung an die Bewohner nach den neuen, höheren Ansätzen.

Durch die stetige Verzögerung der Einführung (Inkrafttreten des Gesetzes) des Berner Modells dauert diese Ungerechtigkeit an.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wird am Berner Modell – wie ursprünglich geplant – festgehalten?
2. Wann erfolgt die definitive Umsetzung für alle Institutionen im Kanton Bern?
3. Wann wird bei Pilotinstitutionen mit bisher höheren Betriebsbeiträgen die Besitzstandwahrung (Deckelung auf den Leistungsvertrag) aufgehoben?
4. Wann werden Pilotinstitutionen mit bisher tieferen Betriebsbeiträgen von der Deckelung auf den Leistungsvertrag «Besitzstandwahrung» befreit?

Antwort des Regierungsrates

Mit der Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts sollen Menschen mit Behinderung über die Einführung eines neuen Finanzierungssystems in ihrer Selbstbestimmung gestärkt und ihre Wahlfreiheit erhöht werden. Die neue Finanzierungsform soll sich am individuellen behinderungsbedingten Unterstützungs- und Betreuungsbedarf der betroffenen Person (Subjekt) ausrichten und dem vom Interpellanten hingewiesenen Reformbedarf in Bezug auf die Finanzierung gerecht werden.

Gemäss Vorgabe des Grossen Rates hat die Systemumstellung kostenneutral zu erfolgen. Zudem weist der Kanton Bern gemäss Evaluation des Finanzhaushaltes des Kantons Bern (BAK Basel Economics AG, 2017) im interkantonalen Vergleich in diesem Versorgungsbereich überdurchschnittlich hohe Kosten auf. Die Kostenneutralität ist daher ein zentraler Aspekt der Systemumstellung.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) startete 2016 ein Pilotprojekt, mit dem das Finanzierungskonzept bei ausgewählten Institutionen und einer Anzahl privat wohnender Menschen mit Behinderung angewandt wird. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Pilot nur Personen und Institutionen umfasst, welche sich freiwillig zur Erprobung der neuen Finanzierungsmodalitäten bereit erklärt haben. Die Aussagekraft des Piloten bleibt durch diese Einschränkung limitiert.

Im Rahmen des Piloten und der Vorbereitung der notwendigen Gesetzesgrundlagen für die flächendeckende Einführung des kantonalen Behindertenkonzepts tauchten grundlegende Fragen auf, sowohl in Bezug auf die geforderte Kostenneutralität als auch hinsichtlich eines möglichst verständlichen und einfachen Systems. Dies veranlasste die GEF, eine Zwischenanalyse im Sinn einer Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen. Gegenstand der Analyse waren unter anderem die Zielgruppe und deren potentielle Grösse, die Kostenfolgen einer Systemumstellung

nach den Vorgaben des Piloten, die Abklärungsmethodik des individuellen Betreuungsbedarfs und die Frage der Subsidiarität der Behindertenhilfe zu anderen sozialen Absicherungssystemen.

Zu den einzelnen Fragen nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

Zu Frage 1

Die GEF hat im November 2018 nach Vorliegen der Resultate aus der Zwischenanalyse entschieden, die Systemumstellung auf der Basis des kantonalen Behindertenkonzepts von 2011 weiter zu führen. An den Grundsätzen des kantonalen Behindertenkonzepts wird entsprechend festgehalten: Die Neuausrichtung der Behindertenhilfe soll die Wahlfreiheit für Menschen mit Behinderung in Bezug auf die Wohnsituation erhöhen, zudem soll die Finanzierungssystematik hin zu einer subjektorientierten Finanzierung angepasst werden.

Allerdings hat die Zwischenanalyse deutlich aufgezeigt, dass innerhalb des zukünftigen Systems wirksame Steuerungselemente unabdingbar sind, damit eine Kostensteigerung verhindert und der Vorgabe der Kostenneutralität entsprochen werden kann. Zudem müssen die Prozesse der Abklärung, des Leistungsbezugs und der Abrechnung stark vereinfacht werden. Im Bereich des ambulanten Leistungsbezugs soll die Möglichkeit bestehen, dass Menschen mit Behinderung selber Assistenzpersonen einstellen und somit zu Arbeitgeberin oder Arbeitgeber werden können. Die damit verbundenen Risiken müssen so weit wie möglich reduziert werden.

Zu Frage 2

Die gesetzlichen Grundlagen zur flächendeckenden Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts werden voraussichtlich per 2023 in Kraft treten.

Zu Fragen 3 und 4

Mit der Einführung der Besitzstandswahrung für die im Pilotprojekt teilnehmenden Institutionen wurde eine Gleichbehandlung aller Institutionen mit einem Leistungsvertrag des Kantons Bern gemäss geltendem Recht garantiert. Zudem regelt sie den finanziellen Rahmen, damit die Einhaltung des bisherigen Budgets über die Dauer des Pilotprojekts weiterhin gewährleistet werden kann.

Die Neuregelung der Finanzierung wird voraussichtlich per 2023 rechtskräftig. Bis zu diesem Zeitpunkt bildet das Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (BSG 860.1) die Grundlage für die Leistungsverhandlungen und die Festsetzung des Kantonsbeitrags. Aus rechtlicher Sicht kann deshalb frühestens per 2023 eine Loslösung der bisherigen Regelung erfolgen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates.

Vorstoss-Nr.: 232-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.688

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Striffeler-Mürset (Münsingen, SP) (Sprecher/in)
Gerber (Schüpfen, BDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 350/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Kostenauswirkung des Bundesgerichtsentscheids (9C_446/2017); vollständige Übernahme der Restkosten der Pflegefinanzierung durch die Kantone?

Laut Medienmitteilung des Bundesgerichts müssen die Kantone (oder ihre Gemeinden) zukünftig vollständig für die Restkosten der Pflegefinanzierung aufkommen, sofern die gesetzlich limitierten Beträge der obligatorischen Krankenversicherung und der Versicherten nicht gedeckt sind.

2011 ist die Neuordnung der Pflegefinanzierung in Kraft getreten. Dabei geht es um die Kostenbeteiligung für Pflegeleistungen, die auf ärztliche Verordnung und aufgrund eines ausgewiesenen Pflegebedarfs ambulant oder im Pflegeheim erbracht werden. Gemäss Artikel 25a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) trägt die obligatorische Krankenversicherung (OKP) einen Teil der Kosten. Der Anteil wurde vom Bundesrat gestaffelt nach Pflegebedarf auf 9 bis 108 Franken pro Tag festgelegt. Auf den Versicherten dürfen maximal 21.60 Franken überwält werden. Die Kantone regeln die Restfinanzierung. Der Kanton St. Gallen hat Höchstansätze festgelegt, die von den zuständigen politischen Gemeinden als Restfinanzierung an die Pflegekosten beizutragen sind, sofern diese nicht durch die Beiträge der OKP und der Versicherten abgedeckt sind. Die Höchstansätze betragen je nach Pflegestufe pro Tag zwischen 12 bis 254 Franken. Im konkreten Fall überstiegen die Pflegekosten einer Versicherten den kantonalen Höchstansatz. Die Ausgleichskasse des Kantons St. Gallen hat nur den Höchstbeitrag an die Kosten beigetragen. Das St. Galler Versicherungsgericht entschied 2017, dass die Gemeinde auch die darüberhinausgehenden Pflegekosten zu übernehmen habe.

Das Bundesgericht hat nun die wesentlichen Punkte der erhobenen Beschwerde der Ausgleichskasse abgewiesen. Den Kantonen sei es zwar grundsätzlich erlaubt, ihre Pflicht zur Restfinanzierung von Pflegekosten durch Pauschaltarife festzulegen. Nach Artikel 25a KVG ist es jedoch nicht mit der Restfinanzierung der Kantone vereinbar, wenn die kantonalen Höchstansätze im Einzelfall nicht kostendeckend sind.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche konkrete Kostenauswirkung hat dieser Bundesgerichtsentscheid auf den Kanton Bern?
2. Wie und ab wann wird das Bundesgerichtsurteil umgesetzt?
3. Wie wirkt sich das Urteil auf die pflegebedürftigen Seniorinnen und Senioren aus, auch im Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen?

Antwort des Regierungsrates

Mit der Einführung der Neuordnung der Pflegefinanzierung ab 1. Januar 2011 wurde die Kostenbeteiligung an die Pflegeleistungen neu geregelt. Gemäss Artikel 25a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenpflegeversicherung (KVG; SR 832.10) werden die Beiträge der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) und der versicherten Person pro Pflegestufe festgesetzt. Die Kantone sind zuständig für die Regelung der Restfinanzierung. Im Kanton Bern werden die Restkosten Pflege in Form von Normkosten durch den Kanton getragen.

Im Bundesgerichtsurteil 9C_446/2017 vom 20. Juli 2018 wird die Fragestellung geprüft, was geschieht, wenn die Kantone eine Höchstgrenze (Normkosten) für die Beiträge der Restfinanzierer an die Pflegekosten gesetzlich festlegen und der Restfinanzierer die Vergütung von Beträgen, die über den Normkosten liegen, ablehnt. Im Urteil wird festgestellt, dass die Finanzierung der Pflegekosten kostendeckend erfolgen muss. Handlungsbedarf besteht demnach in Kantonen, in denen die Pflegekosten nicht hinreichend gedeckt sind.

Der Regierungsrat nimmt zu den Fragen folgendermassen Stellung:

Zu Frage 1

Bei der Festlegung der Finanzierungssystematik der Restkosten Pflege orientierte sich der Kanton Bern am Prinzip «gleiche Leistung – gleicher Preis». Aus diesem Grund und aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wurde das Modell der Normkosten gewählt. Mit diesem System werden erbrachte Pflegeleistungen für alle Leistungserbringenden gleich abgegolten. Auch mit Blick auf die Kostensteuerung werden Normkosten als eine nach wie vor adäquate Lösung erachtet.

Für die Ermittlung der Höhe der Normkosten stützt sich der Kanton Bern im Wesentlichen auf drei Grundlagen: Erste Grundlage ist die Erfassung des pflegerischen Aufwands, die mit den Pflegebedarfsabklärungsinstrumenten RAI oder BESA erfolgt. Zweite Grundlage stellt die kantonale Vorgabe eines quantitativen und qualitativen Personalbestands zur Erbringung der Pflegeleistungen dar. Dritte Grundlage bildet eine Kalkulation der Gehaltsklassen der verschiedenen Berufsgruppen im Pflegebereich. Ergänzend wird der Sachaufwand in der Berechnung der Normkosten berücksichtigt. Zudem werden jährlich die Normkosten auf Basis der durch den Regierungsrat festgelegten Mittel für den Gehaltsaufstieg angepasst. Diese Ausgestaltung der Restfinanzierung stellt sicher, dass die Pflegekosten ausreichend gedeckt sind. Der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) liegen keinerlei Hinweise vor, dass die Normkosten die Restkosten

Pflege nur ungenügend decken würden. Der Regierungsrat stellt dementsprechend keinen Handlungsbedarf fest. Kostenauswirkungen aufgrund des Bundesgerichtsurteils sind folglich keine zu erwarten.

Mit Blick in die Zukunft zeigt sich allerdings, dass der Pflegebereich zunehmend mit komplexen Palliative-Care-Situationen, schweren Demenzerkrankungen und gerontopsychiatrischem Behandlungsbedarf konfrontiert sein wird. Diese Entwicklung wirft die Frage auf, ob der Aufwand in diesen spezifischen Pflegesituationen mit den bestehenden Pflegestufen hinreichend gedeckt ist. Die GEF plant, diesen Sachverhalt im Rahmen eines Projektes zu klären und allenfalls Massnahmen zu ergreifen.

Zu Frage 2

Für die Gewährung eines bundesrechtskonformen Vollzugs der Restfinanzierung der Pflegekosten sind die Kantone verantwortlich. Da die Ausgestaltung der Finanzierung der Restkosten Pflege im Kanton Bern kostendeckend ist, besteht entsprechend kein Handlungsbedarf.

Zu Frage 3

Im Kanton Bern wird aufgrund des Urteils 9C_446/2017 vom 20. Juli 2018 kein Handlungsbedarf festgestellt. Die Höhe der Restkosten Pflege ist zudem für die Festsetzung des Beitrags der versicherten Person nicht relevant. Der Beitrag an die Pflegeleistungen, die eine Heimbewohnerin oder ein Heimbewohner zu erbringen hat, ist gesetzlich festgelegt. Gemäss Artikel 25a Absatz 5 KVG beträgt der Beitrag höchstens 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrags. Somit ist der Anteil der im Heim wohnenden Person auf CHF 21.60 pro Tag begrenzt. Dieser Betrag ist Teil der Heimtaxe, welche in der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen als Ausgabe anerkannt wird. Wird die Finanzierung der Restkosten Pflege angepasst, hat dies keine Auswirkungen auf den Beitrag der Heimbewohnenden.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 233-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.689

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Niederhauser (Court, FDP) (Sprecher/in)
Heyer (Perrefitte, FDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 352/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Abrechnung Lastenausgleich Sozialhilfe

Die Finanzierung der Sozialhilfe ist über den Lastenausgleich angemessen zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt.

Der Kanton stellt den Gemeinden die Verfügung über die Abrechnung des Lastenausgleichs jeweils Ende Mai zu. Die Gemeinden haben 30 Tage Zeit, um die Rechnung zu begleichen. Bei verspäteter Zahlung ist ein Verzugszins geschuldet.

Für die Gemeinden ist der geschuldete Betrag hoch, denn er beläuft sich auf über 500 Franken pro Einwohner. Um diese Rechnung begleichen zu können, sind viele Gemeinden gezwungen, ein Darlehen aufzunehmen, da im Juni meistens keine grösseren Einnahmen zu verzeichnen sind.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Könnte der Kanton den Gemeinden die Verfügung über die Abrechnung des Lastenausgleichs erst dann zustellen, wenn er ihnen den Finanzausgleich überwiesen hat?
2. Könnte der Kanton den Gemeinden eine auf drei Monate gestaffelte Bezahlung ohne Inrechnungstellung eines Verzugszinses gewähren?
3. Welche finanziellen Konsequenzen hätte es für den Kanton, wenn er Punkt 1 und 2 umsetzen würde?

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Erfolgskontrolle zum Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG) das Anliegen der Gemeinden für eine Optimierung der Fälligkeiten im Finanz- und Lastenausgleich geprüft und die geltende Regelung als fair und angemessen beurteilt. Der entsprechende Bericht wurde am 6. September 2018 vom Grossen Rat mit grossem Mehr zustimmend zur Kenntnis genommen (142 Ja, 7 Nein und 2 Enthaltungen). Anlässlich der Debatte im Grossen Rat waren die Fälligkeiten im Finanz- und Lastenausgleich kein Thema.

Per 1. Januar 2011 wurden im Rahmen einer Änderung der Bezugsverordnung die Raten für periodische Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern vorverlegt. Dies nicht zuletzt, damit die 1. Steuerrate jeweils vor Ende Juni beglichen werden muss. Die dadurch erhöhte Liquidität der Gemeinden wirkt der vom Interpellanten angesprochenen Problematik entgegen. Die grosse Mehrheit der Gemeinden hat sich mit den aktuellen Fälligkeiten im Finanz- und Lastenausgleich arrangiert. Dass das Liquiditätsproblem der Gemeinden im aktuellen System nicht gravierend ist, verdeutlicht die Tatsache, dass der Betrag für in Rechnung gestellte Verzugszinsen in den vergangenen Jahren nur minimal war (2017: CHF 3'768.-; 2018: CHF 10'221.-).

Weiter gilt es festzuhalten, dass mit der Abrechnung des Lastenausgleichs nicht nur Rechnungen an Gemeinden ausgelöst, sondern auch Guthaben aus dem Lastenausgleich an Gemeinden ausbezahlt werden. Eine spätere Verrechnung würde bei den Gemeinden deshalb gleichzeitig auch zu einer Verzögerung der Ausgleichsauszahlung führen. Eine zeitliche Verschiebung nach hinten dürfte insbesondere für die grossen Zahlungsempfänger, wie beispielsweise die Städte Bern, Biel und Thun, erhebliche Folgen auf deren Liquiditätsplanung haben.

Schliesslich rät der Regierungsrat von einer Etappierung der Zahlungen der Gemeinden an den Kanton auch deshalb dringend ab, weil dies mit unverhältnismässig hohem administrativem Zusatzaufwand verbunden wäre (dreifacher Aufwand gegenüber heute).

Zu den Fragen 1 und 2:

Gemäss geltendem Recht hat der Kanton weder eine Wahl bei der Festlegung der Fälligkeit von Zahlungen noch betreffend den Verzicht auf Verzugszinsen. Bis wann die Gemeindeanteile des Lastenausgleichs Sozialhilfe durch das Sozialamt des Kantons Bern zu verfügen sind, ist ebenso in der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV) abschliessend geregelt, wie die Modalitäten zu Fälligkeiten und Verzugszinsen¹.

Zu Frage 3:

Ausgehend von den im Jahr 2018 ausgerichteten Zahlungen und einem Zinssatz von 1 Prozent kann die Frage wie folgt beantwortet werden:

Eine Zustellung der Verfügung per Ende September (Zahlungsfrist Ende Oktober) hätte für den Kanton einen höheren Zinsaufwand von ca. CHF 680'000.- zur Folge. Würden die Zahlungen an die Gemeinden ebenfalls erst per Ende Oktober erfolgen, hätte dies für den Kanton einen um ca. CHF 1'050'000.- tieferen Zinsaufwand zur Folge. Per Saldo ergäbe sich in diesem Fall für den Kanton ein Minderaufwand von rund CHF 370'000.-.

Eine gestaffelte Rechnungsstellung über drei Monate hätte für den Kanton Bern einen Mehraufwand durch entstehende Zinskosten von ca. CHF 170'000.- zur Folge. Würden die Zahlungen an die Gemeinden ebenfalls um drei Monate gestaffelt, würde ein Minderaufwand von ca. CHF 260'000.- resultieren. Per Saldo ergäbe sich in diesem Fall für den Kanton ein Minderaufwand

¹ Verfügung der Lastenanteile: Art. 17 Abs. 4 FILAV; Fälligkeiten und Verzugszinsen: Art. 25 FILAV

von rund CHF 90'000.-. Zusätzlich wäre mit einem erheblich grösseren administrativen Aufwand zu rechnen, wie bereits in der Antwort auf die Fragen 1 und 2 ausgeführt wurde.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 221-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.631

Eingereicht am: 25.10.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Stucki (Stettlen, glp) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 282/2019 vom 20. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Verwendung von Elektroofenschlacke (EOS) im Kanton Bern

In einem Newsletter vom März 2016 orientiert die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, dass das Tiefbauamt den Einsatz mineralischer Recyclingbaustoffe [...] fördert. Dabei werden auch die verschiedenen Arten mineralischer Bauabfälle, die sich als Recyclingbaustoffe eignen, erklärt. Abschliessend wird im Newsletter die Verwendung von Elektroofenschlacke (EOS) als Fundationsmaterial für die Verbreiterung der Kantonsstrasse Bern-Zürich in Hellsau als «Pionierprojekt» genannt. Das verwendete EOS stammte aus dem Stahlwerk Gerlafingen im Kanton Solothurn.

Im Merkblatt «Mineralische Recycling-Baustoffe - Verwendungsempfehlungen für die Kantone Bern und Solothurn» vom November 2017 wird die Verwendung von RC-Magerbeton EOS in verschiedenen Bauteilen im Tief- und Strassenbau für möglich erklärt.

Elektroofenschlacke ist ein industrielles Nebenprodukt, das bei der Stahlherstellung entsteht. Es enthält Schwermetalle, weshalb das Material nur unter strengen Auflagen verwendet werden darf. Weil Wasser im Kontakt mit EOS sehr alkalisch wird, darf EOS beispielsweise in keinem Fall mit Meteor-, Hang, Quell- oder Grundwasser in Berührung kommen. Auch muss EOS sortenrein eingebaut und deshalb mit einem Vlies oder Geotextil von anderen Baustoffen abgetrennt werden. EOS darf heute nur in einer Inertstoffdeponie vom Typ B (verunreinigter Aushub) deponiert werden. Im Sachplan Abfall (Stand Mai 2017) ist festgehalten, dass im Kanton Bern eine

Anlage zur Behandlung von verunreinigtem Aushub fehlt und die Abfälle deshalb in die Ostschweiz transportiert werden.

Im Sachplan Abfall ist festgehalten, dass die Schonung des Deponievolumens im Kanton Bern in den letzten Jahren nicht im gewünschten Umfang erfolgte. Im Kanton Bern fällt Ausbauasphalt und Fräsgut nachgewiesenermassen in höheren Mengen an, als wiederverwertet werden kann.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wurde EOS noch in weiteren Tief- und Strassenbauarbeiten eingesetzt, ausser bei dem erwähnten Pionierprojekt in Hellsau? Wenn ja, wo und mit welcher Begründung hat man sich zugunsten von EOS und gegen einen Recyclingbaustoff entschieden, der in den örtlichen Deponien aufbereitet wird?
2. Wie sind die Erfahrungen mit dem Recyclingmaterial EOS in Bezug auf das Handling beim Einbau im Vergleich mit anderen Recyclingbaustoffen. Falls bereits Objekte mit EOS-Bestandteilen zurückgebaut wurden, waren ein sortenreiner Rückbau und das erneute Recycling von EOS möglich?
3. Ist EOS wirtschaftlicher und ökologischer als ein vergleichbarer Recyclingbaustoff aus dem Kanton Bern, wenn das Material bei einem Rückbau entsorgt werden muss?
4. Aus welchen Gründen erlaubt der Kanton Bern die Verwendung eines industriellen Nebenprodukts aus dem Kanton Solothurn als Recyclingbaustoff, während recycelbare Materialien in den örtlichen Deponien lagern?
5. Wie lässt sich die Verwendung von EOS als Recyclingbaustoff mit den Nachhaltigkeitszielen der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion vereinbaren?

Antwort des Regierungsrates

Elektroofenschlacke (EOS) aus der Stahlproduktion ist ein von Bund und Kantonen anerkannter mineralischer Recyclingbaustoff. Aufgrund der chemischen und technischen Eigenschaften ist EOS gut vergleichbar mit Betongranulat und unterliegt deshalb auch den gleichen Einsatzbedingungen. Die in der EOS enthaltenen Schwermetalle sind nicht löslich, da sie fest eingebunden sind. Entsprechend ist die Verwendung von EOS in der eidgenössischen Abfallverordnung (VVEA, SR 814.600) explizit erlaubt, nicht zuletzt, weil EOS sehr gute bautechnische Eigenschaften aufweist. Eine von Bund und Kantonen (Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn) ausgearbeitete Vollzugshilfe wurde am 28. Januar 2019 publiziert.

Im Stahlwerk Gerlafingen fallen bei der elektrometallurgischen Stahlproduktion aus Eisenschrott als Nebenprodukt jährlich ca. 90'000 Tonnen EOS an. Kann dieser mineralische Abfall nicht verwertet werden, ist er auf einer Deponie Typ B abzulagern, was mit entsprechenden Kosten und Verbrauch von Deponievolumen verbunden ist. Das Gleiche gilt für alle anderen mineralischen Bauabfälle und die daraus produzierten Recyclingbaustoffe.

Abfälle sind gemäss Abfallverordnung nach dem Stand der Technik zu verwerten, wenn eine Verwertung die Umwelt weniger belastet als deren Entsorgung oder die Herstellung neuer Produkte. Die stoffliche Verwertung von EOS und anderen mineralischen Recyclingbaustoffen schont sowohl Primär- als auch Deponieressourcen und entspricht damit den Nachhaltigkeitszielen des Kantons Bern, respektive dem Sachplan Abfall.

Im Übrigen kann das Problem der mangelnden Absatzmöglichkeiten von Asphaltgranulat mit einem allfälligen Verzicht auf die Verwertung von EOS nicht gelöst werden. Die gegenwärtige angespannte Entsorgungssituation beim Asphaltgranulat ist eine Folge der Unterbindung unsachgemässer Verwendung auf Flur- und Waldwegen sowie auf Baustellen.

Käme für EOS nur die Deponierung in Frage, würde die Wirtschaftlichkeit der inländischen Stahlproduktion – und der mit ihr gekoppelten Verwertung von Eisenschrott – stark bedroht.

Die im Vorstosstext erläuterten Argumente implizieren, dass die Verwendung von EOS-Granulat als Recyclingbaustoff im Kanton Bern gegenüber der Verwendung anderer Recyclingbaustoffe aus der Bauwirtschaft mit Nachteilen verbunden ist. Es wird befürchtet, dass EOS-Granulat aus dem Rückbau deponiert werden muss und angedeutet, dass andere Recyclingbaustoffe, welche "in örtlichen Deponien aufbereitet werden", verdrängt werden. Diese Befürchtungen werden durch die Fachbehörden nicht geteilt und dementiert.

Der Regierungsrat beantwortet die Fragen wie folgt:

1. Bei der Verbreiterung der Kantonsstrasse zwischen Metzgerhüsi und Walkringen hat das Tiefbauamt (TBA) ebenfalls den Recyclingbaustoff EOS für die Foundationsschicht eingesetzt (Jahr 2011). In Hellsau wurde für die Verbreiterung der Kantonsstrasse die Foundationsschicht mit EOS-Granulat erstellt (Jahr 2015). Für die Wahl des EOS-Baustoffes sprach, dass das TBA so die Anwendung versuchsweise in der Praxis testen konnte.
2. Die Erfahrungen des TBA beschränken sich auf die beiden genannten Projekte. Dabei hat sich gezeigt, dass eine Foundationsschicht mit EOS-Granulat die bautechnischen Anforderungen erfüllen kann. Im Vergleich zu anderen geeigneten Recyclingbaustoffen ist der EOS-Baustoffe im Ankauf kostengünstig. Wegen der Sperrigkeit und Abriebfestigkeit von EOS-Granulat ist allerdings ein erhöhter Verschleiss bei den Einbaugeräten nicht auszuschliessen. Zurzeit fehlen eigene Erfahrungen mit dem Rückbau verwendeter EOS-Granulate. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Problematik bezüglich eines sortenreinen Rückbaus und der Wiederverwendung nicht von anderen Recyclingbaustoffen unterscheidet.
3. Beim Einbau, dem Rückbau, der Verwertung und der Ablagerung von EOS besteht aus wirtschaftlicher und ökologischer Sicht kein Nachteil gegenüber anderen Recyclingbaustoffen. Wenn das Material so eingebaut wird, dass es beim späteren Rückbau wieder sortenrein rückgebaut werden kann, steht es wieder als Recyclingmaterial zur Verfügung (Re-Recycling). Nur eine Vermischung mit anderen Materialien beim Rückbau, zum Beispiel mit Aushub, kann eine erneute Wiederverwendung verhindern. Dies ist jedoch grundsätzlich bei allen Recyclingbaustoffen so.
4. Um Deponie- und Primärressourcen zu schonen, wird die Verwendung von EOS-Granulat als mineralischer Recyclingbaustoff vom Kanton Bern genauso empfohlen und gefördert, wie die Verwendung anderer Recyclingbaustoffe. Es besteht keine Bevorzugung oder Benach-

teilung. EOS stammt aus dem Stahlwerk Gerlafingen, unmittelbar an der Kantonsgrenze Solothurn-Bern. Aus ökologischer und ökonomischer Sicht sind die Kantonsgrenzen kein Auswahlkriterium, sondern die Transportdistanzen. Die Transportkosten bestimmen weitgehend, ob der Einsatz von Recyclingmaterial noch wirtschaftlich sinnvoll ist. Zum regional mit EOS belieferten Umkreis des Stahlwerkes gehört auch ein kleiner Teil des Kantons Bern.

5. Die öffentliche Hand soll als wichtige Bauherrin eine Vorbildfunktion wahrnehmen und im Hoch- und Tiefbau soweit möglich Recycling-Baustoffe den primär gewonnenen Mineralkomponenten vorziehen. EOS-Granulat ist ein interessanter Baustoff und aus ökologischer Sicht absolut vergleichbar mit anderen mineralischen Recyclingbaustoffen. Die Förderung und Verwendung von Recyclingmaterial entspricht den erklärten Zielen im Sachplan Abfall und den Nachhaltigkeitszielen des Kantons Bern (schonende Nutzung von natürlichen Ressourcen und Optimierung von Stoffkreisläufen).

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 222-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.640

Eingereicht am: 28.10.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Etter (Treiten, BDP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 301/2019 vom 27. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Seeland-Tangente als Alternative zum Westast Biel

Der geplante Westast Biel ist in der Bevölkerung sehr umstritten. Ausserdem entstehen mit der geplanten Variante sehr hohe Kosten. Mit einem allfälligen Bau des Westastes sind die Verkehrsprobleme im Raum Bielersee-Nord noch keineswegs gelöst. Eine mögliche Verbindung bis zum Anschluss La Neuveville muss später auch noch realisiert werden.

Eine sehr gute und wahrscheinlich auch kostengünstigere Variante wäre, die Verbindung über die A6 nach Lyss auszubauen und eine neue Variante der Seeland-Tangente von Lyss bis Kerzers zu realisieren. Damit können die Verkehrsprobleme nachhaltig und langfristig in der Region besser und vermutlich auch kostengünstiger gelöst werden. Ausserdem hat der Kanton Freiburg die Umfahrung Kerzers-Fräschels bereits in die 1. Priorität gesetzt.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie haben sich die Verkehrsflüsse im Grossraum Seeland seit der Eröffnung des Ost-Astes Biel verändert?
2. Liegen seit der Eröffnung des Ost-Astes in Biel Ergebnisse von Verkehrszählungen auf der Achse Lyss-Kerzers vor, insbesondere solche des Schwerverkehrs?
3. Ist der Regierungsrat bereit, eine Variante «A6 – Seeland-Tangente» zu prüfen?

4. Nimmt der Regierungsrat wieder Gespräche mit dem Kanton Freiburg betreffend mögliche Linienführungen einer erneuten Auflage der Seeland-Tangente auf?
5. Ist die Seeland-Tangente im ÖREB-Kataster des Bundes unter Nationalstrassen enthalten?
6. Wie hoch schätzt der Regierungsrat aus heutiger Sicht die Kosten für den Ausbau der A6 Biel–Lyss und für den Bau einer Seeland-Tangente wie sie früher angedacht worden ist?
7. Ist der Regierungsrat bereit, Finanzierungsmöglichkeiten mit dem Bund für eine solche Variante zu prüfen (die A6 hat bekanntlich der Bund übernommen, und dieser plant einen Ausbau auf vier Spuren)?
8. Wo sieht der Regierungsrat Vorteile bzw. Nachteile für eine solche Variante als Alternative zum Westast in Biel?

Begründung der Dringlichkeit: Die Diskussionen um den Westast Biel sind in vollem Gange. Die Prüfung einer Variante «Seeland-Tangente» muss sehr rasch erfolgen, ehe noch mehr Geld in die Planung in Biel investiert wird.

Antwort des Regierungsrates

In Anbetracht des grossen und breiten Widerstands gegen das Ausführungsprojekt (AP) für die A5-Westumfahrung Biel hat der Kanton mit Befürwortern und Gegnern einen Dialogprozess gestartet, aus dem bis zum Sommer 2020 eine konsolidierte Empfehlung für das weitere Vorgehen hervorgehen soll. Unter der Leitung von Hans Werder, dem ehemaligen Generalsekretär von alt Bundesrat Moritz Leuenberger, fand am 8. Februar 2019 in der Aula der Schule Weidteile in Nidau ein erster runder Tisch statt mit 50 Vertreterinnen und Vertretern von 25 Organisationen. Der Start ist gelungen und hat gezeigt, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine offene Auseinandersetzung mit den thematisierten Varianten wünschen. Dazu gehört auch die Option einer Seeland-Tangente als Alternative zur bisher vorgesehenen Streckenführung.

Zu den Fragen im Einzelnen:

1. In den Jahren 2015 bis 2017, vor der Eröffnung des Ostasts, wurden die Verkehrsflüsse auf dem Kantonsstrassennetz im Seeland an acht Zählstellen beobachtet, auch auf der Achse Lyss–Kerzers. Der Ostast ist nun ein Jahr in Betrieb und es können keine messbaren Auswirkungen auf die Verkehrsflüsse im Seeland nachgewiesen werden. Zwar wurden an fünf Zählstellen Verkehrszunahmen registriert, doch liegen diese im Rahmen der Vorjahre. An drei Zählstellen ist der Verkehr in etwa gleich geblieben.
2. Der Anteil des Schwerverkehrs hat sich an den meisten Zählstellen nur geringfügig verändert. Eine Schwerverkehrszunahme ist nur an der Zählstelle Kallnach erkennbar und in Brugg gab es im Jahr 2016 – vor der Eröffnung des Ostasts – einen Sprung. Es ist allerdings noch nicht klar, ob es sich um einmalige Ausreisser oder um einen Trend handelt. Das Verkehrsmonitoring im Seeland wird in den nächsten Jahren fortgesetzt und Klarheit schaffen.

- 3./4. Wie eingangs erwähnt, wird sich die Dialoggruppe auch mit der Variante Seelandtangente befassen. Es gilt nun vorerst abzuwarten, welchen Stellenwert dieser Variante im Rahmen des Dialogprozesses eingeräumt wird, bevor weitere Schritte in Erwägung gezogen werden.
5. Nein. Im ÖREB-Kataster sind nur kantonale Baulinien für eine Seeland-Tangente, basierend auf einem Generellen Projekt des Kantons aus dem Jahr 1978, verzeichnet.
6. Die vorhandenen Grundlagen erlauben keine zuverlässigen Kostenprognosen, weder für einen Ausbau der A6 zwischen Biel und Lyss, noch für eine Seelandtangente.
7. Wie in der Antwort zu den Fragen 3 und 4 erwähnt, sind nun vorerst die Ergebnisse des Dialogprozesses abzuwarten.
8. Um den laufenden Dialogprozess nicht zu beeinträchtigen, äussert sich der Regierungsrat im jetzigen Zeitpunkt nicht zu einzelnen Varianten.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 255-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.711

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Grüne (von Wattenwyl, Tramelan) (Sprecher/in)
Grupp (Biel/Bienne, Grüne)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 222/2019 vom 06. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Abfälle am Strassenrand

Und wieder ist es soweit: Im Herbst werden an den Strassenrändern Unterhaltsarbeiten durchgeführt, um die Sicherheit zu gewährleisten. Dabei erleichtern zahlreiche Maschinen die harte Arbeit der Strassenarbeiter. Allerdings muss man auch feststellen, dass viele Böschungen praktisch umgepflügt und die Vegetation vollständig vernichtet werden. Hinzu kommen unzählige PET-Flaschen und andere Plastikabfälle, die von den Maschinen und Geräten zerkleinert wurden, nun in der Luft herumfliegen oder in Gewässern landen, sowie Getränkedosen, die für das Vieh eine Gefahr darstellen.

Der Bund selbst stellt fest, dass der Zustand der Biodiversität in der Schweiz unbefriedigend ist. Der kantonale Sachplan Biodiversität, der sich derzeit in der Vernehmlassung befindet und der es dem Kanton Bern ermöglichen soll, seinen Rückstand im Vollzug auszugleichen, zeigt, dass die Thematik wichtig ist. Abfälle sind ein weltweites Problem. In der Schweiz kennen bereits mehrere Kantone (u. a. Aargau, Thurgau, Freiburg, Solothurn) eine repressive Litteringpolitik. Nebst der Repression sind natürlich auch Erziehung und Information nötig. Ein kantonaler Abfallsammeltag oder ein Depot auf Zigarettentummeln könnten Ansätze sein, um die Bevölkerung vermehrt zu sensibilisieren.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Kennt der Kanton die von Pro Natura erarbeiteten Normen (<https://www.pronatura-be.ch/de/oekologische-boeschungspflege>), die sich auch auf Kantonsstrassen anwenden lassen, bzw. ist er angesichts der Situation vor Ort bereit, sich davon inspirieren zu lassen oder sie beim Strassenunterhalt in Erinnerung zu rufen?
2. Wie gedenkt der Kanton zu intervenieren und die Situation zu verbessern, damit Abfälle eingesammelt werden, bevor die Strassenarbeiter mit ihren Maschinen zum Einsatz kommen?
3. Zu welchen präventiven oder repressiven Massnahmen ist der Kanton Bern bereit, um die Situation im Zusammenhang mit dem Littering zu verbessern?

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist sich der Problematik der Abfälle am Strassenrand bewusst und er beobachtet die Entwicklung mit Sorge. Abfälle entlang den Strassen können, insbesondere wenn sie zerkleinert sind, eine Gefahr für Nutztiere darstellen und darüber hinaus die Biodiversität gefährden. Der Schutz der Biodiversität ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen, insbesondere auch entlang den Strassen. Die Massnahmen dazu erfolgen auf zwei Ebenen: Zum einen im Vermeiden achtlos weggeworfener Abfälle, vorab durch erzieherische und repressive Massnahmen, zum anderen in der zeitnahen Beseitigung der Abfälle an und entlang den Strassen, damit sie nicht weiter in die Umwelt gelangen können.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Ja. Die Grünpflege entlang den Kantonsstrassen ist ein wichtiger Leistungsauftrag des Tiefbauamtes (TBA). Um die Biodiversität entlang den Strassen fördern zu können, arbeitet das Strassenunterhaltungspersonal nach einheitlich definierten Vorgaben. Diese Vorgaben wurden in Zusammenarbeit mit ausgewiesenen Ökologen definiert und berücksichtigen unter anderem auch die Empfehlungen von Pro Natura.
2. Die Abfallbeseitigung entlang den Kantonsstrassen respektive deren Reinigung, ist ebenfalls ein wichtiger Leistungsauftrag des TBA. Sie erfolgt nach einheitlichen Vorgaben mit den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen. In der Regel wird viermal jährlich der Abfall von Hand eingesammelt und entsorgt. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes erfolgt die Abfallbeseitigung jeweils auch unmittelbar vor der Durchführung der Mäharbeiten (zweimal pro Jahr). Dadurch kann gleichzeitig die ungewollte Abfallzerstückelung vermindert werden. Eine Anpassung des bewährten Arbeitsprozesses ist nicht erforderlich.
3. In der Kantonalen Ordnungsbussenverordnung KOBV sind Bussen für Littering-Vergehen im Einzelnen festgelegt; auch für das "Hinauswerfen von Gegenständen aus dem Fahrzeug". Bei Letzterem kommen zusätzlich Verkehrsregelverletzungen hinzu. Die Werkzeuge für repressive Massnahmen sind also, ähnlich wie bei den im Vorstosstext erwähnten anderen Kantonen, auch im Kanton Bern gegeben. Die Wirkung von Ordnungsbussen für Littering ist allerdings umstritten, da es in der Praxis sehr schwierig ist, die Täter "in flagranti" zu erwischen. Repressive Massnahmen alleine genügen erfahrungsgemäss nicht. Präventive Massnahmen sind nach Möglichkeit am Ort des Geschehens situationsbezogen umzusetzen. Das

Amt für Wasser und Abfall (AWA) hat deshalb in den letzten Jahren aktiv zusammen mit anderen Kantonen bei der Erarbeitung des vor allem für Gemeinden und Kantone nutzbaren Informations-Hilfsmittels www.littering-toolbox.ch mitgewirkt. Die Plattform enthält unter anderem zahlreiche Beispiele durchgeführter Littering-Präventionskampagnen in der Schweiz, um so den Erfahrungsaustausch zu fördern und allen Akteuren, die entsprechende Kampagnen planen, Zugang zu bereits erworbenem Wissen zu ermöglichen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 282-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.742

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Ammann (Bern, AL) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 223/2019 vom 06. März 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Hat der Kanton schon Pläne mit dem Ringhof?

Der Kanton ist an der Planung des neuen Polizeizentrums in Niederwangen. Im Zusammenhang mit dem neuen Polizeizentrum hat der Kanton verlauten lassen, dass die Kantonspolizei aus dem Ringhof am Nordring 30 ausziehen wird. Die Stadt Bern hat vom städtischen Parlament den Auftrag erhalten, das Gebäude am Nordring nach Möglichkeiten zu erwerben, um ein Haus der Vereine zu realisieren.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Ist bereits klar, ob der Kanton nach dem Wegzug der Kantonspolizei noch Eigenbedarf für das Gebäude hat?
2. Wenn Eigenbedarf besteht, wofür und mit welchem Zeithorizont?
3. Falls es noch unklar ist: Welche Fragen/Punkte sind noch offen, um die Frage abschliessend zu klären?
4. Falls kein Eigenbedarf besteht: Ist bereits entschieden, ob das Gebäude verkauft oder vermietet werden soll?
5. Ist der Kanton bereit, der Stadt Bern für das Gebäude am Nordring ein Vorkaufsrecht einzuräumen oder allenfalls einen Tausch mit einer städtischen Liegenschaft in Betracht zu ziehen?

Antwort des Regierungsrates

1. Nein, das ist noch nicht geklärt. Nach der Fertigstellung des neuen Polizeizentrums in Niederwangen werden die Einheiten der Kapo, die sich in der Liegenschaft Nordring 30 befinden, nach Niederwangen zügeln. Gemäss Grobterminplan ist der Umzug 2027 geplant. Die Abklärungen zur Nachnutzung der Liegenschaft Nordring 30 werden im Rahmen einer Gesamtbetrachtung (unter Einbezug aller kantonseigenen Standorte, die nach dem Umzug von Kapo-Einheiten nach Niederwangen frei werden) nach der Genehmigung des Realisierungskredits für das Polizeizentrum in Niederwangen gestartet.
2. Ob und wieviel Eigenbedarf besteht, wird im Rahmen der Gesamtbetrachtung zu klären sein. Nach Vorliegen der Ergebnisse wird das weitere Vorgehen festgelegt.
3. Wir verweisen dazu auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2.
4. Solange die vorgängigen Fragen nicht geklärt sind, kann diese Frage nicht beantwortet werden.
5. Auch diese Frage wird im Rahmen der oben erwähnten Gesamtbetrachtung behandelt werden. Zurzeit ist es noch verfrüht, Aussagen über die Nachnutzung zu machen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 179-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.543

Eingereicht am: 03.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 06.09.2018

RRB-Nr.: 173/2019 vom 20. Februar 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Ausgleichszahlung an die Kantone bei der Steuervorlage 17: Wie viel davon erhalten die Gemeinden?

Bei der Steuervorlage 17 soll der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer erhöht werden. Die Kantone können mit einer Ausgleichszahlung rechnen, die von 17 Prozent auf 21,2 Prozent erhöht werden soll. Der Botschaft des Bundesrats ist zu entnehmen, dass die Kantone im Jahr 2020 zusätzlich mit rund einer Milliarde rechnen können, der Kanton Bern mit 69 Mio. (genaue Zahl je nach Entwicklung der direkten Bundessteuer). Dabei ist von grossem Interesse, welchen Anteil die Gemeinden von diesem Betrag erhalten. Dazu gibt es bisher keine Angaben und keine Sicherheiten für die Gemeinden.

In der Botschaft des Bundesrats steht unter 1.2.2.7 Berücksichtigung der Städte und Gemeinden: *«Von der Abschaffung der Regelungen zu den kantonalen Statusgesellschaften sind auch die Städte und anderen Gemeinden betroffen, namentlich wenn die Kantone ihre Gewinnsteuern senken, um ihre Standortattraktivität zu erhalten. Die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer berücksichtigt sowohl die Reformlasten der Kantone als auch diejenigen ihrer jeweiligen Gemeinden. Der Ausgleichskanal richtet sich aber ausschliesslich an die Kantone. Wie die Reformlasten innerhalb eines Kantons zwischen kantonomer und kommunaler Ebene ausgewogen zu verteilen sind, liegt in der Kompetenz der Kantone. Mit einer neuen Bestimmung im DBG sollen aber die Kantone angehalten werden, ihre Gemeinden angemessen zu berücksichtigen. Eine solche Bestimmung wurde bereits in der parlamentarischen Beratung zur USR III*

diskutiert, dann aber verworfen. In den Anhörungen zur SV17 haben die Vertreterinnen und Vertreter der Städte und Gemeinden eine solche Bestimmung vehement gefordert. Die Bestimmung entfaltet keine rechtsverbindliche Wirkung. Je nach Konstellation in einem Kanton führt sie nicht zwangsläufig zu finanziellen Beiträgen des Kantons an die Gemeinden. Die SV17 wird Reformlasten beinhalten, die auch von den Gemeinden angemessen mitgetragen werden müssen. Im Hinblick auf die notwendige Ausarbeitung der kantonalen Umsetzungsprojekte ist die neue Bestimmung als vertrauensbildendes Element für die Städte und anderen Gemeinden dennoch zentral.»

Fazit: Die Kantone sind angehalten, die Gemeinden am erhöhten Ausgleich zu beteiligen, denn diese verlieren ebenfalls – zum Teil in grossem Ausmass – Steuereinnahmen. Diese Bestimmung ist aber nicht rechtsverbindlich. Es liegt in der Kompetenz der einzelnen Kantone, über die Beteiligung der Gemeinden zu entscheiden. Obwohl die Gemeinden eine verbindliche Beteiligung vehement gefordert haben, bleibt es gemäss Bundesratsvorlage auch weiterhin ungewiss, ob sie an der Ausgleichszahlung beteiligt werden und in welcher Höhe.

In dieser unklaren Situation ist es für die Gemeinden essentiell, vom Regierungsrat über seine geplante Umsetzung der Beteiligung der Gemeinden Gewissheit zu erhalten. Diese Information kann mitentscheiden, ob Gemeinden die Steuervorlage 17 unterstützen oder sich für ein Referendum dagegen engagieren. Die Information interessiert insbesondere auch im Hinblick auf die Referendumsabstimmung vom 25. November über die kantonale Unternehmenssteuersenkung, welche die Gemeinden bereits stark belasten würde.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie steht der Regierungsrat zur Forderung der Gemeinden, an der erhöhten Ausgleichszahlung gemäss Steuervorlage 17 beteiligt zu werden?
2. Ist er bereit, eine verbindliche Regelung zu erlassen? Falls nein: Warum nicht? Falls ja: Auf welcher gesetzlichen Ebene?
3. Nach welchen Grundsätzen und Kriterien und nach welcher Berechnungsart bzw. welchem Verteilschlüssel will der Regierungsrat die Ausgleichszahlung aufteilen?
4. Mit welchen Beiträgen können die Gemeinden konkret rechnen bzw. mit welchem prozentualen Anteil?

Begründung der Dringlichkeit: Die Informationen interessieren im Zusammenhang mit der Steuervorlage 17, über die im September auf Bundesebene entschieden wird. Es wird mit einem Referendum gerechnet. Es muss bekannt sein, wie der Kanton Bern diese Vorlage umsetzen will, damit sich Gemeinden sowie Bürgerinnen und Bürger in dieser Frage positionieren können. Die Antworten interessieren ebenfalls im Hinblick auf die Referendumsabstimmung vom 25. November über die kantonale Unternehmenssteuersenkung.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat kann die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

1. Wie steht der Regierungsrat zur Forderung der Gemeinden, an der erhöhten Ausgleichszahlung gemäss Steuervorlage 17 beteiligt zu werden?

Mit den Ausgleichszahlungen erhalten die Kantone Spielraum für Massnahmen zur Entlastung der Unternehmen. Diese Entlastungen würden die Gewinnsteuereinnahmen von Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden reduzieren. Die Regierung spricht sich deshalb dafür aus, den höheren Anteil an der direkten Bundessteuer entsprechend dem Anteil der Gewinnsteuereinnahmen von Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden auf die drei Gemeinwesen zu verteilen.

2. Ist er bereit, eine verbindliche Regelung zu erlassen? Falls Nein, warum nicht, falls Ja, auf welcher gesetzlichen Ebene?

Ja, eine entsprechende Regelung soll im Rahmen der Steuergesetzrevision 2021 im Steuergesetz verankert werden.

3. Nach welchen Grundsätzen und Kriterien und nach welcher Berechnungsart bzw. welchem Verteilschlüssel will der Regierungsrat die Ausgleichszahlung aufteilen?

Der Regierungsrat hat die geplante Berücksichtigung der Gemeinden am höheren Bundessteueranteil des Kantons erstmals im Herbst 2016 mit der **Steuerstrategie 2019-2021**¹ kommuniziert: Der Regierungsrat hat vorgeschlagen, dass der finanzielle Ausgleich aufgrund der Betroffenheit zwischen Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden aufgeteilt werden soll (vgl. Ziffer 9.2.1 des [Berichts](#)). Dementsprechend würden die Gemeinden rund einen Drittel der Ausgleichszahlungen erhalten. Der Grosse Rat hat sich in der Novembersession 2016 ebenfalls für diesen Verteilschlüssel ausgesprochen. Die Planungserklärung 6 Egger (glp), welche eine hälftige Zuweisung an die Gemeinden verlangte, wurde mit 131 zu 11 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) abgelehnt.

Im Herbst 2017 hat der Regierungsrat seine Pläne im Rahmen der **Vernehmlassung zur Steuervorlage 17** bestätigt (vgl. [Medienmitteilung vom 15.11.2017](#)²). Der Bundesrat hat die Pläne der Kantone – soweit bekannt – in der Botschaft zur Steuervorlage 17³ kommuniziert (vgl. Tabelle 30 des Anhangs; mit Fussnote 2 betreffend den Kanton Bern).

4. Mit welchen Beiträgen können die Gemeinden konkret rechnen bzw. mit welchem prozentualen Anteil?

Nach den Berechnungen des Bundes betragen die Ausgleichszahlungen zugunsten des Kantons Bern voraussichtlich rund 69 Millionen Franken pro Jahr. Die Gemeinden sollen rund einen Drittel der Ausgleichszahlungen erhalten. Dementsprechend können die Gemeinden künftig mit der Zuweisung von rund 23 Millionen Franken pro Jahr rechnen.

¹ Steuerstrategie des Kantons Bern. Grundlagen und Ziele bis 2022. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat. Geschäfts-Nr.: [2014.RRGR441](#)

² <https://www.be.ch/medienmitteilungen>

³ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51751.pdf>

Übersicht Anteile an der direkten Bundessteuer:

	Total	Kanton	Gemeinden	Kirchgemeinden
Anteil Steuererträge der juristischen Personen (Ø 2010 bis 2015)	100.00%	63.58%	32.20%	4.22%
Abgeleitete Zuweisung von 4.2% der (zusätzlichen) direkten Bundessteuer	4.2%	2.67%	1.35%	0.18%
Gerundeter Anteil	4.2%	2.6%	1.4%	0.2%
CHF Mio.	69.0⁴	42.7	23.0	3.3

Verteiler

- Grosser Rat

⁴ In der Vernehmlassung der Regierung wurde noch mit einer Ausgleichszahlung von CHF 58 Mio. gerechnet bei einem Anteil direkte Bundessteuer von 20.5% statt wie heute 21.2%.

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 273-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.733

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 400/2019 vom 01. Mai 2019
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Resultate von öffentlichen Ausschreibungen publik machen

Eine Auswertung der Online-Beschaffungsplattform Simap zeigt, dass der Kanton Bern in den Jahren 2008 bis 2017 nur bei 19 Prozent der öffentlichen Ausschreibungen den Entscheid, wer den Zuschlag erhalten hat, öffentlich gemacht hat.¹

Transparenz ist wichtig, um faire und klare Regeln bei Auftragsvergaben durch den Kanton durchzusetzen und das Vertrauen in diese Entscheide zu stärken.

Wie die folgende Statistik zeigt, erzielen andere Kantone weit höhere Werte, wie zum Beispiel Basel-Stadt mit 93 Prozent, Zürich mit 79 Prozent, Basel-Landschaft mit 70 Prozent oder Waadt mit 64 Prozent.

¹ Auswertung von Matthias Stürmer, Leiter Forschungsstelle Digitale Nachhaltigkeit, Universität Bern

Kanton	Anzahl Simap-Ausschreibungen 2008 – Juni 2017	Anteil der Ausschreibungen, bei welchen auf Simap auch der Zuschlag publiziert wurde
Basel-Stadt	1536	93%
Zürich	2132	79%
Basel BL	509	70%
Waadt	789	64%
Thurgau	148	59%
Appenzell IR	45	56%
Genf	1438	44%
Neuenburg	187	40%
Zug	238	39%
Jura	117	38%
Schwyz	247	36%
St. Gallen	573	33%
Aargau	534	28%
Obwalden	129	26%
Nidwalden	50	20%
Bern	1101	19%
Freiburg	236	19%
Wallis	297	12%
Glarus	46	11%
Schaffhausen	9	11%
Luzern	193	10%
Solothurn	183	10%
Appenzell AR	104	8%
Uri	55	4%
Graubünden	1924	3%
Tessin	200	1%

Quelle: Forschungsstelle Digitale Nachhaltigkeit Universität Bern

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Regeln bestehen im Kanton Bern in Bezug auf die Veröffentlichung der Vergabeentscheide auf der Plattform Simap?
2. Wie beurteilt die Regierung den Fakt, dass sie nur bei 19 Prozent der Vergabungen das Resultat bekanntgegeben hat? Was sind die Gründe dafür?
3. Ist die Regierung bereit, die Transparenz bei den Vergabungen zu verbessern?
4. Welche Massnahmen sieht sie vor?

Antwort des Regierungsrates

1. Die Publikation von Vergabeentscheiden richtet sich nach den folgenden Vorschriften:
 - **Art. 36 ÖBV:**² Im Staatsvertragsbereich veröffentlichen die Auftraggeberinnen nach dem Zuschlag diesen spätestens 72 Tage nachdem die Verfügung in Rechtskraft erwachsen ist auf der Webseite simap.ch. Zu veröffentlichen sind Name und Adresse der Auftraggeberin, Verfahrensart, Gegenstand und Umfang des Auftrags, Datum des Zuschlags, Name und Adresse der berücksichtigten Zuschlagsempfängerin sowie der Preis des berücksichtigten Angebots.

² [Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen](#) (ÖBV) vom 16. Oktober 2002, BSG 731.21

Die Publikation nach Art. 36 ÖBV dient primär der vom Recht der Welthandelsorganisation (WTO) vorgeschriebenen Transparenz gegenüber den anderen Vertragsstaaten des WTO-Beschaffungsübereinkommens (GPA).³ Sie muss nur im Staatsvertragsbereich erfolgen, d.h. grundsätzlich dann, wenn der Auftragswert bei Bauleistungen CHF 8'700'000 und bei anderen Leistungen CHF 350'000 überschreitet.⁴

Diese Publikation hat nur informativen Charakter, weil die Rechtswirkung der Zuschlagsverfügung durch ihre vorherige, individuelle Eröffnung an die Verfahrensbeteiligten ausgelöst wird. Anders ist es z.B. im Beschaffungsrecht des Bundes, welches vorsieht, dass die Eröffnung durch die Publikation erfolgt. Die Publikation ist aber dennoch wichtig: Sie ist die Grundlage der Statistik, die der Kanton Bern zuhanden der WTO erstellen muss (Art. 37 ÖBV). Zudem ist sie zurzeit – vor der geplanten Einführung eines Systems zur Unternehmensressourcenplanung (ERP) – die einzige nutzbare Datengrundlage für den Umfang und Inhalt der öffentlichen Beschaffungen des Kantons.

- **Art. 6 Abs. 2 ÖBG:**⁵ Der Entscheid über die Durchführung eines freihändigen Beschaffungsverfahrens ist vor dem Zuschlag auf der Webseite simap.ch zu veröffentlichen, wenn die Schwellenwerte des offenen und des selektiven Verfahrens erreicht werden. Diese betragen CHF 500'000 für Leistungen des Bauhauptgewerbes und CHF 250'000 für andere Leistungen.

Diese Publikation ist von rechtlicher Bedeutung, weil sie dem Markt anzeigt, dass der Staat einen Auftrag, der eigentlich öffentlich ausgeschrieben werden müsste, ohne Ausschreibung vergeben will. Sie löst eine Beschwerdefrist von zehn Tagen aus, während der ein Unternehmen mit einer Beschwerde geltend machen kann, dass die gesetzlichen Voraussetzungen einer solchen sogenannt überschwelligen freihändigen Vergabe nicht erfüllt sind und der Auftrag daher auszuschreiben wäre. Wenn die Schwellenwerte des Staatsvertragsbereichs erreicht sind, ist die Publikation gemäss Art. 6 Abs. 2 ÖBG zudem gleichzeitig auch die gemäss Art. 36 ÖBV erforderliche Publikation.

2. Der in der Frage erwähnte Umstand hat zwei Gründe:

- Erstens muss gemäss den oben beschriebenen gesetzlichen Vorschriften nicht nach jeder Ausschreibung eine Publikation des Zuschlags erfolgen. Dies wirkt sich vor allem bei Bauaufträgen aus. Für diese ist eine Ausschreibung i.d.R. ab einem Auftragswert

³ [Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen](#) (Government Procurement Agreement, GPA) vom 15. April 1994, SR 0.632.231.422

⁴ Art. A1-1 und A1-2 IVöB (vgl. Fn. 7 unten). Für so genannte Sektorenunternehmen, die im Bereich Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation tätig sind, gelten nach diesen Bestimmungen andere, aber ähnlich hohe Schwellenwerte. Zudem sehen die Staatsverträge mit der WTO und der EU verschiedene inhaltliche Einschränkungen und Präzisierungen ihres Anwendungsbereichs vor.

⁵ [Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen](#) (ÖBG) vom 11. Juni 2002, BSG 731.2

von CHF 500'000 vorgeschrieben, eine Publikation des Zuschlags i.d.R. aber erst ab CHF 8'700'000. Die Gesetzgebung der Kantone ist hinsichtlich der Publikationspflicht unterschiedlich, weshalb Vergleiche zwischen den Kantonen wenig aussagekräftig sind. Für die Zukunft ist aber eine Vereinheitlichung und Vereinfachung dieser Vorschriften vorgesehen (vgl. die Antworten zu den Fragen 3 und 4).

- Zweitens ist davon auszugehen, dass vor allem vor 2016 die vorgeschriebenen Publikationen nach Art. 36 ÖBV teilweise unterblieben sind, sei es weil sie vergessen gingen oder weil den Beschaffungsstellen die Publikationspflicht nicht bewusst war. Weil eine Publikation nach Art. 36 ÖBV keine Rechtswirkung hat, fällt es meist niemandem auf, wenn sie nicht erfolgt.

3. / 4. Für den Regierungsrat ist die Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen wie auch in anderen Gebieten eine zentrale Voraussetzung guter Regierungsführung und einer wirksamen Kontrolle der Verwaltung durch eine aufmerksame Öffentlichkeit. Er unterstützt daher Massnahmen, um die Transparenz der öffentlichen Aufträge weiter zu verbessern. Dazu sind bereits Massnahmen erfolgt und weitere sind vorgesehen:

- Als die 2015 geschaffene Zentrale Koordinationsstelle Beschaffung (ZKB) die WTO-Beschaffungsstatistik im Jahr 2016 erstmals auf der Basis der simap-Publikationen erstellte, erkannte sie, dass die publizierten Angaben verbreitet lückenhaft oder nicht stimmig waren. Sie informierte daraufhin alle auf simap.ch registrierten Beschaffungsstellen des Kantons und der Gemeinden über die zu beachtenden Vorschriften. Dies hatte zur Folge, dass die Publikationsquote stark anstieg: 2016 erfolgte für 54% und 2017 für 44% aller Ausschreibungen des Kantons eine Publikation. Weitere Sensibilisierungs- und Ausbildungsmassnahmen werden im Rahmen der voraussichtlichen Einführung des neuen öffentlichen Beschaffungsrechts erfolgen (vgl. sogleich nachstehend).
- Der Bund und die Kantone haben ein national vereinheitlichtes, total revidiertes öffentliches Beschaffungsrecht erarbeitet, das zurzeit auf Bundesebene vom Parlament beraten wird⁶ und voraussichtlich ab 2020 in der Form einer Totalrevision der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)⁷ auch den Kantonen zur Ratifizierung unterbreitet wird. Das neue Recht sieht vor, dass im offenen und im selektiven Verfahren, also bei einer öffentlichen Ausschreibung, der Zuschlag in jedem Fall auf simap.ch publiziert wird.⁸ Dies wird die Abläufe vereinheitlichen, die Ausbildung vereinfachen und damit zu einer besseren Publikationsdisziplin beitragen.
- Ein Hindernis für die Umsetzung der Publikationspflicht in der Kantonsverwaltung ist heute, dass es mangels eines ERP-Systems noch nicht möglich ist, zentral und automatisiert zu erkennen, ob für eine Ausgabe eine Ausschreibung und eine Publikation erfolgt ist. Der Regierungsrat wird prüfen, im Rahmen des laufenden Projekts zur Einführung eines ERP-Systems Funktionen für das Beschaffungscontrolling einzuführen. Die entsprechende Etappe 2 des Projekts soll bis 2025 umgesetzt werden. Der Regie-

⁶ [Geschäft 17.019](#), Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen. Totalrevision.

⁷ [Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen](#) vom 25. November 1994, BSG 731.2-1

⁸ Art. 48 Abs. 1 [E-BöB / E-IVöB](#)

rungsrat wird auch prüfen, ob Teile der entsprechenden Berichte und Auswertungen veröffentlicht werden können, um die Transparenz über das öffentliche Beschaffungswesen zu erhöhen, ohne die schützenswerten Geheimhaltungsinteressen der betroffenen Unternehmen zu gefährden.

Weitere Massnahmen ergreifen die einzelnen Direktionen und die Staatskanzlei bei Bedarf. Sie haben sicherzustellen, dass die ihnen unterstellten Beschaffungsstellen die Vorschriften über öffentliche Beschaffungen einhalten, einschliesslich derjenigen über die Publikationspflicht.⁹

Verteiler

- Grosser Rat

⁹ Art. 12 der [Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens](#) (OÖBV) vom 5. November 2014, BSG 731.22

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 199-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.563

Eingereicht am: 06.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Grimm (Burgdorf, glp) (Sprecher/in)
Rappa (Burgdorf, BDP)

Weitere Unterschriften: 4

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 201/2019 vom 27. Februar 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Harmonisierung der Pflichtlektionen an allen Berner Bildungsinstitutionen

Immer seltener arbeiten Lehrkräfte an einer Volksschule (1.-9. Klasse) noch zu 100 Prozent. Dies oft nicht deshalb, weil sie grundsätzlich Teilzeit arbeiten möchten, sondern weil ein Pensum mit 28/29 Pflichtlektionen pro Woche plus die stetig zunehmende Belastung im übrigen Arbeitsbereich (Elterngespräche usw.) nicht mehr zu bewältigen sind. Volksschulunterricht beinhaltet eine grosse Fächerpalette in fächerübergreifenden Unterrichtsbereichen sowie in verschiedenartigen Unterrichtssystemen wie Mehrjahrgangsklassen, Basisstufenmodell usw.

Im Gegensatz zur Volksschule sind die Pflichtlektionen auf Gymnasialstufe (Tertia bis Prima) bei 23 Lektionen pro Woche. Auf gymnasialer Stufe ist der Anteil an Elterngesprächen wesentlich tiefer. An Gymnasien werden auch öfter mehrere Klassen auf der gleichen Stufe, im gleichen Fach parallel unterrichtet, so dass die Vorbereitungsarbeiten wesentlich kleiner sind.

Zusätzlich zum grossen Unterschied bei den Pflichtlektionen besteht ein Unterschied bei der Entlohnung von mehreren tausend Franken pro Monat. Die Berufsschulen liegen mit ihren Pflichtlektionen in etwa im Mittel (bei 26 Lektionen pro Woche) zwischen Volksschule (1.-9. Klasse) und Gymnasien (Tertia bis Prima).

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Gedenkt der Regierungsrat, diese grossen Unterschiede zwischen den verschiedenen Unterrichtsstufen auch in Zukunft aufrecht zu erhalten? Wenn ja, warum?

2. Was ist der Grund (die Vorgeschichte) für diese Ungleichheit der Pflichtlektionen?
3. Wie lassen sich diese grossen Unterschiede heute noch rechtfertigen, gilt doch als Voraussetzung für alle Lehrkräfte auf allen Stufen seit der Existenz der PH Bern die Matura?
4. Welche konkreten Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, damit diese Ungleichheiten abgebaut werden können?
5. Ist der Regierungsrat bereit, dem Grossen Rat eine kostenneutrale Variante zur Harmonisierung der künftigen Anzahl Pflichtlektionen auf allen Stufen vorzulegen?

Antwort des Regierungsrates

Frage 1

Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen, welches bereits seit Jahren besteht. Deshalb wurde im Rahmen des interkantonalen Vergleichs über die Anstellungsbedingungen der Lehrkräfte, der 2016 im Auftrag des Grossen Rates erstellt worden ist, auch die Höhe der Pflichtpensen erhoben. Der Bericht zeigt auf, dass bei der Anzahl Pflichtlektionen der Volksschullehrkräfte (inkl. Kindergarten) kein Handlungsbedarf besteht. Auf der Sekundarstufe II haben hingegen die Gymnasiallehrpersonen im interkantonalen Vergleich die höchste Anzahl Pflichtlektionen. Dies ist auf die spezielle Gegebenheit im Kanton Bern zurückzuführen, dass zwischen den Pflichtpensen des ersten (28 Pflichtlektionen) und der weiteren gymnasialen Jahre (23 Pflichtlektionen) unterschieden wird – kein anderer Kanton kennt eine solche Differenzierung. Eine Anpassung der Pflichtpensen ist gegenwärtig für keine Schulstufe vorgesehen. Der Grosse Rat und der Regierungsrat legten in der politischen Debatte zum Bericht fest, dass als nächster personalpolitischer Schritt die Anhebung der Gehaltsklasse der Primar- und Kindergartenlehrkräfte zu prüfen ist. Erst zu einem späteren Zeitpunkt sollen Aspekte wie die Arbeitszeit behandelt werden.

Frage 2

Die Anzahl Pflichtlektionen der einzelnen Lehrkräftekategorien ist historisch gewachsen. Im Jahr 2000 sind aufgrund der Umsetzung des Massnahmenprogramms zur Haushaltssanierung die Pflichtpensen generell um eine Lektion erhöht worden. Für die Berufsfachschulen wurden im Jahr 2007 die Pflichtpensen um eine Lektion und für die Berufsmaturitäts- und die Fachmittelschulen um eine halbe Lektion reduziert.

Frage 3

Die (Grund)Ausbildung beeinflusst vor allem das Gehalt. Jede Schulstufe ist einer bestimmten Gehaltsklasse zugeordnet, innerhalb derer in Abhängigkeit der Ausbildung und der Berufserfahrung die Einstufung erfolgt. Hingegen verfügen alle Lehrkräfte bezüglich der Arbeitszeit über eine Jahresarbeitszeit von 1930 Stunden. Innerhalb dieser Zeit sind nebst dem effektiven Unterrichten die weiteren Bestandteile des Berufsauftrags zu erfüllen. Diese umfassen unter anderem den mit den Pflichtpensen verbundene zeitliche Aufwand für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts sowie für die Aufbereitung von Unterrichtsmaterialien und die Zusammenarbeit. Die von der Er-

ziehungsdirektion im Jahre 2008 durchgeführte Erhebung «Wo drückt der Schuh?» hat ergeben, dass die in der Interpellation speziell erwähnten Gymnasiallehrpersonen die grösste zeitliche Belastung aller Stufen aufweisen.

Frage 4

Wie im bereits erwähnten Bericht über den interkantonalen Vergleich festgehalten, beabsichtigt der Regierungsrat in erster Priorität im Bereich des Gehalts Verbesserungen zu erzielen. Erst in einem weiteren Schritt sollen Optionen geprüft werden, die kurzfristig vor allem eine Entlastung ausserhalb des Unterrichtens bewirken könnten.

Frage 5

Derzeit sieht der Regierungsrat keine realistische Möglichkeit, eine Änderung vorzunehmen, die kostenneutral ist. Die Umsetzung einer kostenneutralen Lösung würde ein grosses Risiko bergen, dass sie zulasten der Lehrkräfte der Sekundarstufe II geht (Gymnasial- und Berufsfachschullehrkräfte) und bisherige Verbesserungen (Reduktion der Pflichtpensen um eine Lektion im Bereich der Berufsfachschulen im Jahre 2007) rückgängig gemacht werden müssten. Um die vollständige Kostenneutralität zu wahren, wäre voraussichtlich hauptsächlich bei den Gymnasiallehrkräften eine massive Erhöhung der Pflichtpensen notwendig, was den Resultaten der erwähnten Studien widerspricht. Die Auswirkungen von allfälligen Änderungen wären bei der Prüfung, inwieweit Anpassungen im Bereich der Pflichtpensen vorgenommen werden könnten, mit einzubeziehen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss – Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 227-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.675

Eingereicht am: 12.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Gasser (Bévilard, PSA) (Sprecher/in)
Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 337/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Finanzielle Unterstützung der Vereinigung Quidux JR – Welche Rolle spielt der Kanton?

Die Sekundarschulleitungen haben von der Firma Quidux vor kurzem ein Schreiben erhalten, um die Schülerinnen und Schüler, ihre Eltern und die Lehrkräfte ins Kongresshaus in Biel-Bienne an einen Vortrag mit dem verlockenden Titel «Opportunités et attentes du monde professionnel face aux futur(e)s apprenti(e)s»¹ einzuladen. Dieses im Raum Biel-Bienne tätige Unternehmen richtet sich insbesondere an Jugendliche, die Schwierigkeiten bekunden, eine Berufsausbildung erfolgreich abzuschliessen. Laut eigenen Angaben bietet es diesen Jugendlichen alles, was sie brauchen, um einen Ausbildungsplatz zu bekommen und eine Ausbildung erfolgreich abzuschliessen. Was für ein wunderbares Programm, vor allem, weil aus der Dokumentation dieser Vereinigung hervorgeht, dass sie von der Wirtschaftskammer Biel-Seeland, von der Stadt Biel-Bienne, vom Rat für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne (RFB) und sogar vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Bern unterstützt wird!

Merkwürdigerweise wird in diesem Schreiben nicht präzisiert, dass die Angebote dieser Vereinigung kostenpflichtig sind! Ausserdem soll diese Einladung anscheinend auch an Schulen in den Kantonen Neuenburg und Jura verschickt worden sein, womit der Eindruck entsteht, der Kanton unterstütze dieses Vorgehen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. War die Erziehungsdirektion über diese Veranstaltung informiert?

¹ Möglichkeiten und Erwartungen der Arbeitswelt an künftige Lernende.

2. Inwiefern unterstützt die ERZ diese Vereinigung?
3. Wird hier nicht das Label «Kanton» instrumentalisiert?
4. Gibt es weitere private Organisationen, die von der ERZ unterstützt werden und die im Rahmen der Volksschule kostenpflichtige Leistungen anbieten?
5. Die kantonalen Berufsberatungsstellen verfügen über «Case Manager», um die schwächsten und orientierungslosesten Jugendlichen zu begleiten und ihnen bei der Entscheidungsfindung zu helfen. Hat der Kanton vor, diese Funktion aufzugeben?
6. Die Klassenlehrerinnen und Klassenlehrer spielen bei der Vorbereitung der Berufswahl eine entscheidende Rolle. Plant die ERZ einen Paradigmenwechsel?
7. Ist die ERZ bereit, die betroffenen Schulleitungen über die weitere Entwicklung dieser Angelegenheit zu informieren?

Begründung der Dringlichkeit: Die Veranstaltung hat bereits am Mittwoch, 31. Oktober 2018, im Kongresshaus in Biel-Bienne stattgefunden.

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Das Schulinspektorat war nicht über die Veranstaltung informiert. Hingegen war das Mittelschul- und Berufsbildungsamt MBA (section francophone) informiert, sah aber keinen Grund für eine Intervention, da Quidux sich in den letzten Jahren stark für die Promotion französischsprachiger Lehrstellen eingesetzt hatte und in diesem Bereich gute Arbeit leistet.

Zu Frage 2

Quidux wird im Rahmen eines Projekts unterstützt, das die Schaffung von mehr Lehrstellen für die französischsprachigen Jugendlichen in Biel-Bienne bezweckt. 2013/14 waren nur ca. 25 % der Lehrstellen in Biel-Bienne durch französischsprachige Jugendliche besetzt, während der Anteil der französischsprachigen Bevölkerung in Biel-Bienne mittlerweile bei über 40 % liegt. In gewissen Branchen wie Detailhandel und Gesundheit lag der Anteil französischsprachiger Jugendlicher sogar unter 10 %. Um die Situation für französischsprachige Jugendliche zu verbessern, haben das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (section francophone) und der Conseil des affaires francophones 2014 gemeinsam eine ständige Arbeitsgruppe gebildet, die einen Aktionsplan erarbeitete (www.caf-bienne.ch/apprentissage). Eines der Projekte dieses Aktionsplans wurde in Zusammenarbeit mit Quidux entwickelt. Es beinhaltet zwei Teile: Einerseits werden französischsprachige Jugendliche mit erhöhtem Bedarf im Berufswahlprozess unterstützt, andererseits werden in Zusammenarbeit mit Migros und Coop Deutschkurse und Coachings angeboten, um für französischsprachige Jugendliche im Bereich Detailhandel bessere Chancen auf eine Lehrstelle zu schaffen. Diese Angebote sind für die Jugendlichen kostenlos. Das Projekt ist bisher erfolgreich, waren doch 2017 32 % der Lehrstellen in Biel-Bienne durch französischsprachige Jugendliche besetzt.

Ursprünglich wurde dieses Projekt im Rahmen des Sprachengesetzes (SpG) praktisch ausschliesslich durch den Bund finanziert. Seit 2018 unterstützt auch das MBA das Projekt mit Fr. 40'000.— pro Jahr. Die Stadt Biel-Bienne sowie die Gemeinde Leubringen leisten ebenfalls einen Beitrag.

Zu Frage 3

Die Einladung zum Vortrag vom 31.10.2018 im Kongresshaus in Biel-Bienne war eine Möglichkeit, eine breite Öffentlichkeit über das kantonal finanzierte Projekt zu informieren. Mit einer Streuung der Einladung über die Kantons Grenzen hinaus wird das Kantonslabel nicht instrumentalisiert. Entscheidend ist, dass die Organisation Quidux bei Veranstaltungen und Dokumentationen transparent unterscheidet zwischen dem kantonal unterstützten und kostenlosen Angebot für Jugendliche und ihren privaten, kostenpflichtigen Dienstleistungen.

Zu Frage 4

Der Regierungsrat legt Wert darauf, dass die öffentlichen Angebote für Schülerinnen und Schüler der Volksschule allen Bevölkerungsschichten unabhängig von Einkommen und Vermögen zugänglich sind. Insofern unterstützt die Erziehungsdirektion keine Angebote, für deren Kosten Schülerinnen und Schüler bzw. deren Eltern direkt aufkommen müssen. Die Erziehungsdirektion arbeitet aber durchaus mit Institutionen zusammen, die neben den ihr finanzierten Mandaten weitere kostenpflichtige Dienstleistungen anbieten. So finanziert das Case Management z.B. aufgrund klar definierter Kriterien Coachings bzw. Lehrstellenvermittlung für Jugendliche mit Mehrfachproblematik. Aufgrund der relativ kleinen Auftragsvolumen sind diese Partnerinstitutionen darauf angewiesen, mit kostenpflichtigen Dienstleistungen weitere Einnahmen zu generieren. Die Erziehungsdirektion legt aber grossen Wert darauf, dass die von ihr finanzierten Dienstleistungen klar vom kostenpflichtigen Leistungsangebot abgegrenzt werden und die Kommunikation der Angebote nicht vermischt wird. Es dürfen auch keine Quersubventionierungen zugunsten kostenpflichtiger Angebote stattfinden.

Zu Frage 5

Die Dienstleistungen des Case Managements richten sich an Jugendliche mit Mehrfachproblematik und sind aufgrund klarer Kriterien definiert. Dieses Angebot ist wichtig und seit Jahren erfolgreich. Es gibt keine Absichten, dieses Angebot aufzugeben oder zu reduzieren.

Zu Frage 6

Nein, die Erziehungsdirektion plant keinen Paradigmenwechsel. Die Rollen bei der beruflichen Orientierung sind im Kanton Bern in einem Rahmenkonzept geregelt². Dieses hält fest, dass – neben den Jugendlichen selbst und deren Erziehenden – die Lehrkräfte, insbesondere die Klassenlehrpersonen, im Rahmen des Lehrplans die Hauptverantwortung für den Berufswahlprozess haben.

Zu Frage 7

Aus Sicht des Regierungsrates ist eine Intervention der Erziehungsdirektion nicht notwendig. Ihre zuständigen Stellen (Schulinspektorate sowie Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung) sind in regelmässigem Kontakt mit den Schulleitungen. Ausserdem sind Informationsveranstaltungen freiwillige Angebote und es liegt im Ermessen der Schulleitungen, wieweit sie solche Einladungen weitergeben wollen.

Verteiler

- Grosser Rat

² Rahmenkonzept Berufliche Orientierung:

https://www.biz.erz.be.ch/biz_erz/de/index/biz_start_wahl/biz_start_wahl/Berufswahlvorbereitung/lehrpersonen_schulleitungen/rahmenkonzept.assetref/dam/documents/ERZ/MBA/de/berufsberatung/BWV/Rahmenkonzept_BO_2018.pdf

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 259-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.715

Eingereicht am: 20.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Grimm (Burgdorf, glp) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 404/2019 vom 01. Mai 2019
Direktion: Erziehungsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Dürfen Prüfungsvorbereitungskurse an Berufsschulen, die vom Kanton Bern geführt werden, für die Lernenden etwas kosten?

Immer dann, wenn sich das Schuljahr zu Ende neigt, bieten die meisten Berufsschulen Prüfungsvorbereitungskurse (PVK) an. Diese Kurse werden den Lernenden in den verschiedensten Fächern jeweils gegen Entgelt angeboten. Das Berufsbildungsgesetz beinhaltet in Artikel 47 Absatz 1 folgende Regelung:

Art. 47 Gebührenfreiheit

¹ Der Besuch der Berufsfachschule ist gebührenfrei für Lernende innerhalb der beruflichen Grundbildung sowie für Lernende nach Artikel 32 der Verordnung des Bundesrates vom 19. November 2003 über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV), welche über keinen Abschluss auf der Sekundarstufe II verfügen.

Die obgenannten PVK werden jedoch meistens kostenpflichtig angeboten.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Auf welcher gesetzlichen Grundlage basiert das Angebot der Prüfungsvorbereitungskurse (PVK) gegen Entgelt?
2. Welche kantonalen Berufsschulen des Kantons Bern bieten PVK an?
3. Konkurrenziert dieses Angebot private Institutionen?

4. Wie werden diese Kosten beim Kanton verrechnet, und was geschieht mit einem allfälligen Überschuss (nach Verrechnung der Lehrerlöhne)?

Antwort des Regierungsrates

Das Bestehen des Qualifikationsverfahrens ist der Abschluss der Berufsausbildung. Die Berufsfachschulen, die Anbieter der überbetrieblichen Kurse und die Betriebe setzen sich dafür im letzten Lehrjahr besonders ein. Die Berufsfachschulen haben den Auftrag, die Lernenden im ordentlichen Unterricht auf die Prüfung vorzubereiten. Einige Berufsfachschulen, kantonale und subventionierte, bieten ausserhalb des obligatorischen Unterrichts kostenpflichtige Vorbereitungskurse auf das Qualifikationsverfahren an. Lernende, die eine zusätzliche angeleitete Repe-tition wünschen, können diese Kurse besuchen.

Antworten zu den einzelnen Fragen:

1. Entgeltliche Prüfungsvorbereitungskurse sind nicht geförderte Weiterbildungskurse. Die Schulen sind grundsätzlich frei, auf dem Markt solche Kurse, wie auch andere Weiterbildungsangebote durchzuführen, wenn sie zu kostendeckenden Preisen durchgeführt werden. Für die Kalkulation sind die direkten Kosten plus ein Gemeinkostenzuschlag zu berücksichtigen (vgl. Art. 134 Abs. 1 Bst. c BerV; BSG 435.111).
2. Es sind dies das Berufs- und Weiterbildungszentrum Lyss und das Bildungszentrum Emme.
3. Auf Grund des geringen Angebots von vorbereitenden Kursen auf Lehrabschlussprüfungen an kantonalen Schulen und der Tatsache, dass dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt keine entsprechenden Beschwerden bekannt sind, ist nicht von einer Konkurrenzierung von privaten Anbietern auszugehen. Die Schulen haben die klare Vorgabe, dass sie sich nicht mit Quersubventionierungen einen Marktvorteil verschaffen dürfen, wenn sie mit ihren Angeboten in Konkurrenz zu privaten Angeboten stehen.
4. Die Kosten dieser Kurse und die Einnahmen aus den Rechnungen an die Lernenden werden auf den Kostenträger «nicht geförderte Angebote» verbucht. Die Kostendeckung der Angebote wird im Rahmen des Controlling-Prozesses überprüft. Ein allfälliger Überschuss würde in die Staatsrechnung fliessen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 271-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.731

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schilt (Utzigen, SVP) (Sprecher/in)
Graber (La Neuveville, SVP)
Moser (Landiswil, SVP)

Weitere Unterschriften: 2

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 467/2019 vom 08. Mai 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Übersicht der Leerstände und Kosten von Asylunterkünften, Gefängnissen und Anstalten

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche und wie viele vom Kanton betriebene Asylunterkünfte, Gefängnisse oder Anstalten stehen derzeit leer?
2. Welche Mietdauer wurde vereinbart (aufgeschlüsselt nach Liegenschaft bzw. Ablauf der jeweiligen Mietverhältnisse)?
3. Wie hoch ist der Betrag (Mietzinse, Unterhaltskosten), der aktuell pro Monat für leerstehende Liegenschaften bzw. Unterkünfte aufgewendet wird?
4. Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um die belegten eigenen, aber auch gemieteten, teilweise leerstehenden Liegenschaften optimal zu nutzen?

Begründung der Dringlichkeit: Die in der Novembersession 2018 geführten Debatten zum Traktandum 32 (Planungserklärungen Finanzen) zeigen auf, dass in Bereichen, die kaum oder überhaupt keinen erkennbaren Leistungsabbau nach sich ziehen würden, unbedingt Einsparungen vorgenommen werden sollten, dies zugunsten von wichtigen Geschäften, die unseren Bürgerinnen und Bürgern einen spürbaren Leistungsabbau generieren.

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Aktuell werden im Kanton Bern durch die Polizei- und Militärdirektion (POM) 19 Asylunterkünfte betrieben. Keine dieser betriebenen Unterkünfte steht leer. Als Reaktion auf den sprunghaften Anstieg der Asylgesuchszahlen und den damit verbundenen Unterbringungsdruck im Jahr 2015 – so wurden dem Kanton Bern etwa im November des genannten Jahres wöchentlich rund 200 Personen zugewiesen – hält der Kanton Bern zusätzlich 9 Unterkünfte der strategischen Reserve I mit einer Totalplatzkapazität von 850 Plätzen. Dadurch ist es ihm möglich, bei einem wiederholten Zuweisungsanstieg zeitnah zusätzliche Unterbringungsplätze zur Verfügung zu stellen.

Die Gefängnisse und Justizvollzugsanstalten (JVA) sind seit Jahren nahezu vollständig, vollständig oder teils gar überbelegt. Zu berücksichtigen gilt es im Justizvollzug, dass Gefängnisse und JVA eigentlich nie vollständig belegt sein sollten, um auf unvorhergesehene Ereignisse (hohe Einweisungszahlen) reagieren zu können.

Nachdem der Grosse Rat eine Nutzung des ehemaligen Jugendheims Prêles als Rückkehrzentrum für abgewiesene Asylsuchende in der Frühlingssession 2019 abgelehnt hat, steht dieses Areal weiterhin leer.

Zu Frage 2

Mieter der einzelnen Asylunterkünfte sind die vom Kanton mit der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen beauftragten Leistungsvertragspartner. Diese arbeiten die Modalitäten wie Mietdauer und -zins mit dem Vermieter vertraglich aus. Da dem Kanton Bern durch allfällige Leerstände keine Kosten entstehen (siehe Antwort 3) wird auf detaillierte Angaben verzichtet.

Die Verträge sämtlicher Unterkünfte der strategischen Reserve I sind bis Ende 2019 befristet.

Bei den Gefängnissen und Justizvollzugsanstalten handelt es sich bis auf eine Ausnahme um kantonseigene Objekte. Eigentümerin des Gefängnisses Burgdorf ist bis 2037 die PPP Zeughaus AG. Der Kanton leistet jährliche Zinsleistungen gemäss dem PPP-Vertragswerk.

Zu Frage 3

Die Aufwände der Leistungsvertragspartner werden durch das Amt für Migration und Personenstand (MIP) durch einen Teil der Bundespauschalen vergütet. Die Pauschale wird pro Tag und pro Kopf verrechnet. Sie enthält einen ausgewiesenen Anteil für die Deckung der Mietkosten der Asylunterkünfte in der Höhe von rund CHF 6.60. Somit liegt das Risiko eines Leerstandes bzw. einer niedrigen Auslastung beim Leistungsvertragspartner.

Um eine optimale Nutzung der Asylunterkünfte zu gewährleisten, wurden in der Asylsozialhilfe-, Nothilfe- und Gesundheitsweisung für Personen des Asylbereichs im Kanton Bern Modalitäten zur Eröffnung und Schliessung von Asylunterkünften festgelegt.

Das MIP entscheidet über die Neueröffnung und Schliessung von Asylunterkünften in Absprache mit den Leistungsvertragspartnern. Zum Austausch finden einmal pro Quartal

„Runde Tische“ statt. Das MIP verpflichtet sich, die an den „Runden Tischen“ besprochenen Prognosen und Statistiken den Leistungsvertragspartnern zwecks Planungssicherheit zeitnah zuzustellen.

Für eine Schliessung aufgrund tiefer Auslastung wird prioritär zwischen oberirdischer und unterirdischer Kollektivunterkunft, sekundär zwischen baulichem Zustand und tertiär bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Unterkunft unterschieden. Sollte keine Priorisierung möglich sein, obliegt dem MIP der Entscheid.

In Phasen von rückläufigen oder tiefen Asylgesuchszahlen und damit verbundenen zahlreichen freien Kapazitäten, kann das MIP in Absprache mit den Leistungsvertragspartnern die Reduktion von Unterkunftsplätzen verlangen. Ob diese mit Schliessungen von Asylunterkünften oder mit einer Reduktion der Kapazität umgesetzt wird, kann durch die Leistungsvertragspartner selbstständig entschieden werden. Die Leistungsvertragspartner verpflichten sich jeweils zu einer zeitnahen Umsetzung der beschlossenen Kapazitätsreduktionen.

Die monatlichen Kosten der strategischen Reserve I liegen bei einer Anlage mit einer Platzkapazität von 100 Personen bei CHF 1'400.-. Das Total der monatlichen Mietkosten für die strategische Reserve I liegt somit bei CHF 11'900.-. Die Mietaufwände können vollumfänglich durch den monatlichen Sockelbeitrag des Bundes in der Höhe von CHF 27'925.- gedeckt werden.

Zu Frage 4

Der Regierungsrat sieht für die Objekte im Asylbereich und im Justizvollzug aufgrund der beschriebenen Situation keinen Handlungsbedarf.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 195-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.559

Eingereicht am: 05.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Zryd (Magglingen, SP) (Sprecher/in)
Etter (Treiten, BDP)
Guggisberg (Kirchlindach, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 367/2019 vom 24. April 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Sportfonds – quo vadis?

Der Sportfonds ist eines der wichtigsten, finanziellen Förderinstrumente für den Sport im Kanton Bern. Sportförderung von Vereinen und Verbänden, Anschaffung von Sportmaterial, Instandsetzung von Sportanlagen und Unterstützung von Sportevents und Wettkämpfen sind die Kerngeschäfte.

Seit längerer Zeit ist der Sportfonds direkt beim Generalsekretariat der Polizei- und Militärdirektion angegliedert und richtet finanzielle Beteiligungen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen des Lotteriegesetzes und der Sportfondsverordnung aus. Mit der Annahme des neuen Geldspielgesetzes muss auch der Kanton Bern sein Lotteriegesetz überarbeiten und seine Sportfondsverordnung revidieren.

Bei dieser Gelegenheit wäre es angebracht, die Verordnung etwas offener zu formulieren, damit mehr Kinder- und Jugendliche, Erwachsene, aber auch Vereine, Verbände und Gemeinden von den Geldern profitieren könnten und sich dadurch mehr bewegen. In diesem Zusammenhang fordert die Strategie «Sport Kanton Bern» Synergien unter den verschiedenen Akteuren, die mit Sport und Bewegung in Berührung kommen, zu nutzen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Stakeholder (zum Beispiel Bernsport, Veranstalter von Sportevents, VBG, Abteilung Sport (BSM/POM) usw.) werden bei der Revision der kantonalen Lotteriegesetzgebung einbezogen und wie?
2. Wird zukünftig die Verordnung so angepasst, dass vermehrt Geld in den Sport bzw. in Sportanlagen, Material und Sportangebote sowie in die Sportkonzeption fliessen kann?
3. Was ist der Grund, dass der Sportfonds nicht mehr direkt bei der zuständigen Fachstelle für Sport angesiedelt ist (so wie beispielsweise der Kulturfonds beim Amt der Kultur integriert ist) und so die Nähe zur Fachstelle einfacher pflegen bzw. vom fachlichen Knowhow direkt profitieren kann?

Antwort des Regierungsrates

Zu Ziffer 1

Das neue Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele (Geldspielgesetz) ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Die Kantone haben ab diesem Zeitpunkt zwei Jahre Zeit, ihre Gesetzgebung anzupassen. Da das definitive Ausführungsrecht des Bundesrates (Geldspielverordnung) erst Ende 2018 vorlag und das innerkantonale Gesetzgebungsverfahren bekanntlich mindestens anderthalb bis zwei Jahre in Anspruch nimmt, ist der Zeitplan für die Totalrevision des kantonalen Lotteriegesetzes eng bemessen.

Die Revision der Lotteriegesetzgebung betrifft einen sehr breiten Kreis von Personen und Interessensgruppen. Die zuständige Polizei- und Militärdirektion hat im Rahmen der Vorarbeiten ausgewählte wichtige Anspruchsgruppen zu einem Austausch eingeladen und später eine Konsultation durchgeführt. Im Rahmen des Austausches wurde über die Kerngedanken der Gesetzesrevision informiert und Anliegen der Anspruchsgruppen konnten eingebracht werden. Im Rahmen des von Februar bis Mai 2019 durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens haben alle interessierten Kreise die Gelegenheit erhalten, Stellung zu beziehen.

Im Bereich des Sports wurden eine Vertretung der Abteilung Sport des Amtes für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär (BSM), die Abteilung Sport der Stadt Biel sowie die Verbände PluSport und Bernsport zum erwähnten Austausch eingeladen. Das beco (Berner Wirtschaft) der Volkswirtschaftsdirektion konnte sich zudem vorab zum Thema Veranstaltungen einbringen. Parallel dazu wurden weitere Anspruchsgruppen, u.a. aus dem Kulturbereich, einbezogen.

Zu Ziffer 2

Die Förderung des Sports stellt heute einen grossen und wichtigen Bereich der Beiträge aus Lotteriemitteln. Kinder, Jugendliche und Erwachsene profitieren auf Gesuch hin von den Beiträgen des Sportfonds an Vereine, Verbände und Gemeinden im Rahmen der definierten Zuwendungsbereiche. Die von der Interpellantin genannten Bereiche werden bereits heute aus Lotteriemitteln unterstützt.

Das neue eidgenössische Geldspielgesetz statuiert, dass die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten vollumfänglich für gemeinnützige Vorhaben in den Bereichen Kultur, Soziales und

Sport zu verwenden sind und so einer breiten Öffentlichkeit zugutekommen sollen. Die Sportförderung wird somit auch in Zukunft einen gewichtigen Anteil der kantonalen Lotteriemittel beanspruchen dürfen. Ziel des Sportfonds ist es weiterhin, die vorhandenen Mittel zugunsten der Sportförderung zu nutzen. Selbstverständlich sind angemessene Reserven nötig, um Schwankungen abzufedern und Defizite zu vermeiden.

Es ist mit Blick auf die noch laufenden Gesetzgebungsarbeiten indes verfrüht, über die genaue Ausgestaltung des künftigen Gesetzes und der sich daraus ergebenden Beitragspraxis präzise Angaben zu machen. Der Regierungsrat beabsichtigt, unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Vorgaben die Beitragsgewährung möglichst flexibel auszugestalten.

Zu Ziffer 3

Die Zuständigkeiten für die drei genannten Fonds sind historisch gewachsen. Im Rahmen der strategischen Aufgabenprüfungen des Regierungsrates (SAR) wurde im Jahr 2003 die Auflösung des Amtes für Sport in der Erziehungsdirektion (ERZ) beschlossen. Der Aufgabenbereich „Sport“ wurde in der Polizei- und Militärdirektion (POM) angesiedelt. Der Bereich Jugend und Sport ging zum neuen Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär (BSM), wohingegen der Sportfonds derselben Stelle zugewiesen wurde, welche bereits den Lotteriefonds verwaltete (Amt für Migration und Personenstand [MIP]). 2007 wurden schliesslich beide Fonds in das Generalsekretariat der POM verschoben. Verschiedene Gründe gaben dafür den Ausschlag:

- Beide Fonds werden ausschliesslich durch nichtstaatliche Mittel geäufnet. Diese Mittel und ihre Verwendung unterstehen besonderen gesetzlichen Vorgaben des Bundes. Die Führung beider Fonds durch eine einzige Stelle vereinfacht die Verwaltung der Fonds und die Mittelverwendung und führt zu einer einheitlichen Anwendung der Rechtsgrundlagen. Positive Synergieeffekte werden dadurch ebenso genutzt.
- Das Bundesgesetz verbietet die Verwendung von Lotteriemitteln zur Erfüllung von öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen. Die Gefahr von potentiellen Interessenkonflikten ist mit der heutigen Organisation reduziert. Der Bundesrat weist in der Botschaft zum eidgenössischen Geldspielgesetz explizit auf diese Problematik hin.
- Alle Beitragsentscheide liegen heute in der Kompetenz des Polizei- und Militärdirektors, des Regierungsrates oder des Grossen Rates. Die Ansiedlung der Fonds in der unmittelbaren Nähe des Polizei- und Militärdirektors ermöglicht eine noch effizientere und raschere Abwicklung der Geschäfte.

Auf das Know-how der Abteilung Sport als kantonales Kompetenzzentrum im Sportbereich kann wo sinnvoll einfach zugegriffen werden, zumal der Sportfonds und die Abteilung Sport in derselben Direktion angesiedelt sind. Der regelmässige gegenseitige Austausch ist sichergestellt. Der Kulturförderungsfonds wird seinerseits u.a. auch über ordentliche Mittel gespeist. Er verfügt über eine separate Gesetzgebung, widmet sich der Förderung des professionellen Kulturschaffens und verfolgt andere Ziele. Das heutige System hat sich aus Sicht des Regierungsrats bewährt.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 216-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.598

Eingereicht am: 19.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Sancar (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Imboden (Bern, Grüne)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 275/2019 vom 20. März 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Ruhe für Tote: Abdanken sollte in allen Gemeinden möglich sein

Menschen werden geboren, leben ihren Alltag und sterben früher oder später. Hinterlassene gestalten ihrer Kultur, ihrer Religionszugehörigkeit, ihrer Philosophie entsprechend die endgültige Verabschiedung von einem Familienmitglied oder einer befreundeten Person. Dazu gehört neben administrativen Aufgaben – in der Regel – auch eine Abdankungszeremonie. Diese findet meist in der Wohngemeinde der verstorbenen Person statt. Die Gemeinde ist, wie bei den Steuern, verpflichtet, den Rahmen für die Organisation der Abdankung und Beerdigung ohne Unterschied und unabhängig von der Religionszugehörigkeit des verstorbenen Menschen zu gewährleisten.

Leider ist das nicht immer und nicht bei allen Gemeinden der Fall. Sogar grössere Gemeinden, wie beispielsweise Burgdorf, die für ihre Region eine Art Zentrumsfunktion einnehmen, da sie zum Beispiel über ein Krematorium verfügen, aber offenbar auch in anderen namhaften Gemeinden und sogar Städten erleben gewisse Religionsgemeinschaften eine Diskriminierung. Diese Berner Gemeinden verhindern gewisse Abdankungen auf ihren Friedhöfen. Sie begründen die Ablehnung mit der zu hohen Zahl der Trauernden, Verkehrsproblemen, mangelnden Parkplätzen oder bestimmten Ritualen. Gerade die Form und der Ablauf einer Abdankung können jedoch im Vorfeld problemlos mit den Betroffenen besprochen und geregelt werden.

Einerseits betonen diese Gemeinden und Städte, dass ihre Aufbahrungsräume im Wesentlichen den verstorbenen Bürgerinnen und Bürgern ihrer Gemeinden zur Verfügung stehen.

Andererseits empfehlen sie für Abdankungsfeiern anderer Religionsgemeinschaften einen Friedhof ausserhalb ihrer Gemeinde, wie zum Beispiel den Bremgarten-Friedhof in der Stadt Bern.

Diese Praxis entspricht nicht dem Gleichbehandlungsprinzip und ist abzulehnen. Die Gemeinden müssen ihre Aufgaben wahrnehmen und ihrer Wohnbevölkerung eine Abdankung ermöglichen. Die Zugehörigkeit zur hinduistischen oder muslimischen Gemeinschaft darf kein Grund zur Ablehnung sein.

Der Kanton muss in dieser Frage seine übergeordnete Rolle wahrnehmen und die Gemeinden auf ihre Pflicht gegenüber den Verstorbenen aufmerksam machen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Informationen haben die kantonalen Behörden in Bezug auf das Vorgehen der Gemeinden und Städte im Kanton Bern betreffend Abdankung und Beerdigung von Verstorbenen anderer Religionsgemeinschaften?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die oben beschriebene Diskriminierung der Verstorbenen bei der Abdankung und Beerdigung?
3. Was hat der Regierungsrat unternommen, um diesen Diskriminierungen entgegenzuwirken?
4. Wie gedenkt der Regierungsrat die Gemeinden dahingehend zu instruieren, dass eine einheitliche und nichtdiskriminierende Handhabung dieser Fragen im ganzen Kanton gewährleistet ist?

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Das Bestattungs- und Friedhofswesen ist Sache der Gemeinden (vgl. Art. 10a Abs. 1 Bst. c des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997). Der Regierungsrat verfügt nicht über ein gesamtheitliches Bild über die Situation in den 346 Gemeinden des Kantons. Der Regierungsrat ist darüber in Kenntnis, dass einzelne Gemeinden grosse Anstrengungen im hier interessierenden Bereich unternehmen. In zahlreichen Gemeinden dürfte sich die Frage betreffend Beerdigung von Verstorbenen anderer Religionsgemeinschaften bislang selten oder nie gestellt haben.

Zu den Fragen 2 und 3

Dem Regierungsrat liegen keine direkten Hinweise auf eine Diskriminierung einzelner Religionsgemeinschaften im Bereich von Bestattungen vor. Die kommunalen Friedhöfe stehen grundsätzlich allen verstorbenen Einwohnerinnen und -einwohnern offen. Der Regierungsrat ist sich indes bewusst, dass namentlich die Bestattung muslimischer Gläubiger den Gemeinden eine gewisse Flexibilität abverlangt. Der Regierungsrat hatte auf Wunsch einzelner Gemeinden im Jahr 2015 ein Merkblatt für muslimische Bestattungen erarbeitet und dieses den Gemeinden kommuniziert (vgl. BSIG Nr. 8/811.811/2.1).

Zu Frage 4

Der Regierungsrat erachtet die bisherigen Informationen an die Gemeinden als ausreichend. Er wird die Situation im Auge behalten.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 243-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.699

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Sancar (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Ammann (Bern, AL)
Weitere Unterschriften: 8

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.11.2018

RRB-Nr.: 336/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Berner Polizei kennt keine Verhältnismässigkeit und zeigt 147 Demonstrantinnen und Demonstranten an

Laut Medienberichten haben an der «Solidaritätsdemo für Afrin» am 7. April 2018 in der Stadt Bern rund 350 Personen teilgenommen. In dieser Zeit griff die türkische Armee zusammen mit einer Gruppe von Syrern das Kurdengebiet Afrin in Syrien an und besetzten es.

Die spontane und von der Polizei geduldete Demonstration wurde am Schluss doch von der Polizei mit einem Grossaufgebot und unter Einsatz von Gummigeschossen und eines Wasserwerfers gestoppt und in der Spitalgasse eingekesselt. 239 Personen (136 Männer, 63 Frauen und 40 Minderjährige) wurden abgeführt und kontrolliert. Nach der Aufnahme der Personalien konnten sie die Polizeiräumlichkeiten wieder verlassen. Der Grund für die vorübergehende Festnahme während der Demonstration war Sachbeschädigung.

Am 13. November gab die Polizei bekannt, dass sie 147 Personen (davon 21 Minderjährige) angezeigt hat, wovon nur 3 Personen wegen Sachbeschädigung verzeigt werden konnten.

Die Massenanzeige wegen Landfriedensbruch ist in den Augen der Interpellantinnen und Interpellanten aber nicht zu rechtfertigen. Es scheint, dass die Polizei in diesem Fall das Prinzip der «Verhältnismässigkeit» ausser Acht lässt oder nicht kennt. Der Landfriedensbruch-Paragraf wird hier dazu verwendet, Personen einzuschüchtern, die ihr Recht auf freie Meinungsäusserung und auf Versammlungsfreiheit wahrgenommen haben und denen offenbar keine Sachbeschädigung nachgewiesen werden konnte: Es bleibt der Eindruck, dass mit dieser Massenanzeige bewusst

versucht wird, Personen davor abzuschrecken, zukünftig diese Grundrechte für sich zu beanspruchen.

Die Aussage der zuständigen Behörden, dass sich die Angezeigten beschweren sollten, wenn sie sich ungerecht behandelt fühlten, ist mehr als zynisch: Eine Beschwerde ist mit hohem Aufwand und Kosten verbunden. Nicht jede Person kann es sich leisten, gerade wenn es vor allem um einen so heiklen Bereich wie Grundrechte und Meinungsfreiheit geht. Diese Tatsache ist den Behörden auch bekannt. Umso wichtiger ist, dass die Behörden in diesen Fragen sensibel und vorsichtig vorgehen. Leider stellen wir in diesem Fall eine umgekehrte Haltung der Sicherheitsbehörden fest, wenn sie eine «Massenstrafe» im Auge haben. Diese Haltung ist nicht akzeptabel.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Haltung vertritt der Regierungsrat in Bezug auf die Anzeigen gegen 147 Personen, die an einer Demonstration teilgenommen haben, und wie begründet er diese?
2. Ist der Regierungsrat bereit, die oben erwähnte Demonstration und die Festnahmen von einer externen und unabhängigen Stelle untersuchen zu lassen?
3. In solchen Situationen wäre eine Ombudsstelle eine geeignete Anlaufstelle für Beschwerden von Betroffenen. Ist der Regierungsrat bereit, eine solche Stelle zu bewilligen?

Begründung der Dringlichkeit: Da die Anzeigen der Polizei gegen 147 Teilnehmende einer Demonstration in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert werden und offene Fragen aufwerfen, ist eine Erklärung des Regierungsrates dringlich.

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Unter den Demonstrierenden befanden sich zahlreiche verummte Personen. Diese verursachten erhebliche Sachbeschädigungen. Nachdem die polizeilichen Durchsagen und Abmahnungen nicht beachtet worden sind, wurde die Kundgebung gestoppt und für beendet erklärt. Personen, welche den Weisungen der Polizei nicht Folge leisteten oder sich an Sachbeschädigungen beteiligten, wurden zur Überprüfung ihrer Personalien und zur Klärung, ob sie an einer Straftat beteiligt waren, in Polizeiräumlichkeiten gebracht.

Die nun vorliegenden 147 Anzeigen ergaben sich aus den nachfolgenden Ermittlungen, wobei es sich zu einem grossen Teil um Offizialdelikte handelt. Offizialdelikte müssen die Strafverfolgungsbehörden von Amtes wegen verfolgen, wenn sie davon Kenntnis erhalten.

Angesichts dieser Ausgangslage kann der Regierungsrat das polizeiliche Handeln nachvollziehen.

Zu Frage 2

Die unbewilligte, aber von Seiten der Stadt Bern geduldete, Demonstration formierte sich am Bahnhof Bern. Gestützt auf die der Polizei vorliegenden Informationen musste von einem Gewaltpotential, insbesondere auch gegen Polizeikräfte, ausgegangen werden. Um die Sicherheit in der Innenstadt zu gewährleisten, setzte die Kantonspolizei Einsatzkräfte ein, welche den Umzug

der Demonstrierenden fortlaufend beobachteten. Bereits zu Beginn des Umzugs waren unter den Demonstrierenden vermummte Personen erkennbar.

Entlang der Route kam es zu zahlreichen Sachbeschädigungen. Die Einsatzkräfte forderten die Demonstrierenden wiederholt dazu auf, Sachbeschädigungen zu unterlassen und die Demonstration friedlich weiterzuführen. Nachdem die Demonstrierenden dieser Aufforderung nicht Folge leisteten, wurde der Umzug gestoppt und die Teilnehmenden aufgefordert, diesen zu verlassen. Da sich ein Teil der verbleibenden Teilnehmenden gegen die Einsatzkräfte wandte, musste aus Gründen des Selbstschutzes kurzfristig Gummischrot eingesetzt werden. Einsatzkräfte brachten die verbleibenden Teilnehmenden für Personenkontrollen und weitere Abklärungen in die Polizeiräumlichkeiten. Gegen 147 Personen wurde in der Folge Anzeige erstattet (siehe Antwort auf Frage 1).

Die Prinzipien der Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit sowie die 3D-Strategie (Dialog, Deeskalation, Durchgreifen) bilden bei jedem Polizeieinsatz die Grundmaxime; so auch beim Polizeieinsatz anlässlich der aufgezeigten Demonstration. Im Vorfeld des Einsatzes führte die Einsatzleitung eine Beurteilung der Lage durch, anhand welcher dann, in Absprache mit den städtischen Behörden, eine deeskalative Vorgehensweise festgelegt wurde. Um die Gefährdung der im Einsatz stehenden Mitarbeitenden der Kantonspolizei sowie weitere Sachbeschädigungen zu verhindern, musste im Verlauf der Demonstration von dieser Strategie abgewichen werden. Dass im Verlauf der Demonstration aufgrund der sich verändernden Lage davon abgewichen werden musste, erachtet der Regierungsrat als verhältnismässig und nachvollziehbar. Der Regierungsrat sieht keine Veranlassung zu einer weiteren Untersuchung des Einsatzes.

Zu Frage 3

Personen, die sich durch Mitarbeitende der Polizei ungerecht behandelt fühlen, haben bereits heute die Möglichkeit, eine informelle Bürgerbeschwerde direkt bei der Kantonspolizei Bern zu deponieren.

Weiter besteht die Möglichkeit, eine Beschwerde mit formellem Charakter in Form einer aufsichtsrechtlichen Anzeige bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, der Aufsichtsbehörde der Kantonspolizei, einzureichen. Zudem können Verfügungen (z.B. eine Fernhalteverfügung oder ein Rayonverbot) ebenfalls bei der Polizei- und Militärdirektion und anschliessend beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern angefochten werden. Gemäss Art. 393 Abs. 1 lit. a StPO ist es weiter möglich, Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Polizei mit einer Beschwerde direkt beim Obergericht des Kantons Bern anzufechten. Dadurch bestehen auch Beschwerdemöglichkeiten im Vorverfahren. Schliesslich kann bei der Staatsanwaltschaft eine Anzeige erstattet werden, wenn der Vorwurf gegenüber der Polizei strafrechtlicher Art ist.

Entgegen der Ansicht der Interpellanten vertritt der Regierungsrat deshalb die Auffassung, dass es für Personen, die sich durch Mitarbeitende der Polizei ungerecht behandelt fühlen, genügend geeignete Anlaufstellen und Möglichkeiten für Beschwerden gibt. Diese Haltung hat der Regierungsrat bereits in der Beantwortung verschiedener politischer Vorstösse dargelegt. Der Grosse Rat hat die Schaffung einer Ombudsstelle bereits vier Mal, in den Jahren 2001, 2006, 2010 und letztmals 2017/2018 im Rahmen der Beratungen des neuen Polizeigesetzes mit der Begründung, dass keine Notwendigkeit dazu besteht, abgelehnt. Diese Ablehnung muss beachtet werden.

Seither blieben die Möglichkeiten, eine Beschwerde einzureichen, bestehen und somit ist auch weiterhin kein zwingendes Bedürfnis vorhanden, welches eine Neu Beurteilung der Situation nahelegen würde.

Im Gegensatz zu einer Ombudsstelle können die Gerichte und gesetzlichen Aufsichtsbehörden nicht bloss Empfehlungen aussprechen, sondern verbindliche Anordnungen treffen. Das bestehende System ist wirksam und hat sich bewährt.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 264-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.724

Eingereicht am: 26.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Hässig Vinzens (Zollikofen, SP) (Sprecher/in)
Vanoni (Zollikofen, Grüne)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 276/2019 vom 20. März 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Abstimmung zum Baurechtsvertrag SVSA in Münchenbuchsee. Wie stark engagierte sich der Kanton?

Der Baurechtsvertrag zum neuen Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) in Münchenbuchsee wurde am 23. September 2018 äusserst knapp angenommen. Die Vorlage war sehr umstritten, die Eigeninteressen des Kantons in dieser Angelegenheit gross. Der öffentliche Infoabend in der Gemeinde vom 22. Juni 2018 wurde durch den Chef des SVSA, das Ingenieurbüro des Kantons und durch Infrakom AG (vom Kanton beauftragte Kommunikationsfirma) bestritten. Der Gemeindepräsident hielt lediglich eine kurze Ansprache. Es stellt sich deshalb die Frage, ob im Abstimmungskampf die Behörde der gebotenen Zurückhaltung Rechnung getragen hat. Das geplante SVSA liegt zudem im Einzugsgebiet nicht zentral, somit stellt sich zudem die Frage, inwiefern der Standort überhaupt sinnvoll ist.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wer hat die Hauptkosten für den Info-Anlass in Münchenbuchsee übernommen? Wer bezahlte insbesondere die Aufwände des Ingenieurbüros (Keller und Partner, Buchs ZH) sowie der Infrakom AG (Kommunikationsbüro)?
2. In welcher Form war der Kanton in die Erarbeitung des Info-Flyers der SVSA Befürworter involviert?
3. Ist es üblich, dass im Vorfeld einer kommunalen Abstimmung, an deren Ausgang der Kanton ein hohes Eigeninteresse hat, der Amtsvorsteher des SVSA zusammen mit den von ihnen

beauftragen Ingenieur- und Kommunikationsfirmen quasi im Alleingang informiert? Gibt es diesbezüglich Regeln, an die sich die kantonalen Angestellten halten müssen?

4. Wie stellt der Kanton sicher, wenn er ein hohes Eigeninteresse daran hat, einen Standort bebauen zu können, dass bei der Erarbeitung der Verkehrsanalyse trotzdem die nötige Neutralität gewahrt ist (zum Beispiel durch ein Gegengutachten einer unabhängigen Fachstelle)?
5. Wurden die Einzugsgebiete der regionalen Prüfungszentren auf ihre Zweckmässigkeit überprüft? Mit welchem Ergebnis?
6. Gibt es andere Prüfungszentren, die in naher Zukunft um- oder ausgebaut werden müssen?
7. Welche künftige Verwendung wird für das Areal des heutigen Prüfzentrums geplant? Mit welchem Ertrag für den Kanton ist bei einer anderweitigen Verwendung, bei einem allfälligen Verkauf oder einer Abgabe im Baurecht zu rechnen?

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Der Informationsanlass vom 22. Juni 2018 in Münchenbuchsee wurde durch die Gemeinde Münchenbuchsee organisiert und durchgeführt. Die für die Projekterarbeitung beauftragten Experten für Verkehrsplanung und Kommunikation wurden – im Rahmen ihres kantonalen Auftrags – durch den Kanton Bern bezahlt.

Zu Frage 2

Der Kanton Bern war nicht involviert.

Zu Frage 3

Die Einladung der Informationsveranstaltung vom 22. Juni 2018 erfolgte durch die Gemeinde. Als Gäste waren die Kantonsvertreter Stefan Frehner (Co-Amtsvorsteher AGG), als Eigentümervertreter, sowie Niklaus Lundsgaard-Hansen (Amtsvorsteher SVSA), als Nutzervertreter, vor Ort anwesend. Begleitet wurden sie vom Verkehrsplaner und dem gemeinsam von der Gemeinde und dem Kanton Bern beauftragten Kommunikationsexperten der Infracom AG. Es ist üblich, dass der Kanton Bern bei Informationsveranstaltungen von Gemeinden teilnimmt, wenn es um kantonale Bauvorhaben geht.

Zu Frage 4

Mit der Vergabe der Arbeiten an erfahrene und renommierte Planerteams wird jeweils die nötige professionelle Neutralität sichergestellt.

Zu Frage 5

Die historisch gewachsenen Einzugsgebiete der Verkehrsprüfzentren haben sich bewährt. Das SVSA prüft Fahrzeuge in den vier Prüfzentren, auf vier in verschiedenen Regionen gemieteten Prüfbahnen, direkt bei 15 Grossunternehmen sowie v.a. für landwirtschaftliche Fahrzeuge in ca. 70 Gemeinden. Zudem können Kunden den ihnen zugeordneten Prüfort auf Gesuch hin unentgeltlich wechseln. Der Standortwechsel von Bern nach Münchenbuchsee dürfte nur für wenige Gemeinden mit einer Verschiebung der Zuteilung (namentlich von Bern in das Prüfzentrum Thun) verbunden sein.

Zu Frage 6

Aktuell besteht für das Prüfzentrum Ob- und Nid-Emmental in Bützberg ein kleines Erweiterungsprojekt. Für die Prüfzentren Berner Oberland und Seeland – Berner Jura sind abgesehen von Optimierungen an den bestehenden Anlagen keine Erweiterungen geplant. Die drei heute vom SVSA genutzten Prüfbahnen des Schwerverkehrszentrums in Ostermundigen sollen in den neuen Standort Münchenbuchsee integriert werden. Der Zusammenschluss am gleichen Standort wird wesentliche betriebliche Vorteile bringen.

Zu Frage 7

Zurzeit wird das Grundstück auf das Entwicklungspotenzial und auf mögliche Nutzungen geprüft. Über das weitere Vorgehen wird entschieden, wenn die Ergebnisse der Abklärungen vorliegen. Aktuell kann der Regierungsrat hierzu keine weiteren Angaben machen.

Verteiler

- Grosser Rat

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 009-2019
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.23

Eingereicht am: 07.02.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 521/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Individuelle Prämienverbilligungen: Was macht der Regierungsrat?

Ein aktueller Bundesgerichtsentscheid (8C_228/2018) stellt die Praxis des Kantons Luzern bei den individuellen Prämienverbilligungen für Familien mit Kindern in Frage. In seinen Erwägungen erinnert das BGer an die Bestimmungen von Artikel 65 Absatz 1bis KVG, die für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung von mindestens der Hälfte bei jungen Erwachsenen in Ausbildung und – seit diesem Jahr – von 80 Prozent bei Kindern vorsieht. Gemäss Definition des BGer sind alle Personen mit einem Einkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medianeinkommens des Kantons der mittleren Einkommensgruppe zuzuordnen. Der Entscheid des BGer hat den Kanton Luzern gezwungen, seine Ansätze anzuheben, damit ein Teil der unteren Mittelklasse wieder Unterstützung erhält.

Dieser Entscheid hat nationale Tragweite. Das jüngste Monitoring des Bundesamts für Gesundheit¹ erstellt eine Bestandsaufnahme bei den individuellen Prämienverbilligungen zugunsten der Mittelklasse, bei dem es sich auf die gleiche Definition der mittleren Einkommensgruppe stützt, die auch das BGer angewandt hat. Daraus geht hervor, dass mindestens acht Kantone – darunter der Kanton Bern – keine Unterstützung für mittlere Einkommen vorsehen.

Aufgrund dieser Erwägungen ist der Regierungsrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie bewertet der Regierungsrat den Entscheid des BG (8C_228/2018)?

¹ Cf. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/preamienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf>

2. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen, um die Situation im Kanton Bern zu korrigieren und sich dem Entscheid des BGer anzupassen?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Situation bei den übrigen Bevölkerungsgruppen, die auch der Mittelklasse gemäss Definition des BGer angehören (etwa bei den Rentnerinnen und Rentnern)? Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen, um diese Personen ebenfalls zu entlasten?
4. Wie viele Personen würden bei einer Anwendung des Entscheids des BGer zusätzlich individuelle Prämienverbilligungen erhalten, und wie viele zusätzliche Mittel müssten aufgewendet werden?

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund des Bundesgerichtsentscheids betreffend den Kanton Luzern ist davon auszugehen, dass auch der Kanton Bern die Bundesvorgaben bezüglich IPV nicht einhält. Die Rechtmässigkeit ist so schnell wie möglich sicherzustellen.

Antwort des Regierungsrates

1. Art. 65 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) besagt, dass die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (für Kinder ab dem Jahr 2021 um 80 Prozent) zu verbilligen haben. Wie genau «untere» und «mittlere» Einkommen quantitativ zu definieren sind, wurde bundesrechtlich jedoch nicht spezifiziert. Mit dem Entscheid 8C_228/2018 äusserte sich das Bundesgericht am 22. Januar 2019 zum ersten Mal dazu, wie die Einkommensgrenzen zur Gewährung von Prämienverbilligung festzulegen sind. Der Regierungsrat hat den Bundesgerichtsentscheid und mögliche Auswirkungen auf den Kanton Bern gemäss der vom Bundesgericht zitierten Methode analysiert und die Resultate am 4. April 2019 veröffentlicht. Die Analyse zeigte, dass sich auf Basis des Bundesgerichtsentscheids ein Handlungsbedarf bei einem Ehepaar mit einem Kind ergibt, da die Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern mit 67 Prozent unter dem Wert des Kantons Luzerns von 72.5 Prozent liegt (siehe Tabelle 1). Bei Ehepaaren mit zwei Kindern wird der Wert des Kantons Luzern bereits massgeblich überschritten, da eine IPV-Grenze von 80 Prozent des medianen Reineinkommens erreicht wird. Bei Ehepaaren mit drei Kindern werden bereits 93 Prozent erreicht². Der Grund ist, dass der Kanton Bern Sozialabzüge von 10'000 Franken pro Kind gewährt und sich so die Grenze für den Anspruch auf Prämienverbilligung pro weiteres Kind um diesen Betrag erhöht.

	70% medianes Reineinkommen	Medianes Reineinkommen	150% medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median (%)
Ehepaar, 1 Kind	CHF 61'011	CHF 87'158	CHF 130'737	CHF 58'000	67%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 59'238	CHF 84'625	CHF 126'938	CHF 68'000	80%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 59'017	CHF 84'310	CHF 126'464	CHF 78'000	93%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 31'739	CHF 45'341	CHF 68'012	CHF 51'500	114%

Tabelle 1: Mittlere Einkommen nach Haushalten mit Kindern und Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen gemäss BGE 8C_228/2018).

² Der Bundesgerichtsentscheid äussert sich nicht zu alleinstehenden Personen mit Kindern. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, resultiert gemäss der Methode des Bundesgerichtsentscheids ein Wert von über 114 Prozent für den Kanton Bern. Dass ein Reineinkommen von 45'341 Franken jedoch zum Mittelstand gehören soll, ist fraglich und zeigt die Grenze und Tauglichkeit der für den Bundesgerichtsentscheid herangezogenen Berechnungsmethode auf.

2. Der Regierungsrat hat verschiedene Massnahmen geprüft, um untere mittlere Einkommen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG besser zu entlasten. Er ist zum Schluss gekommen, dass dies am besten mit einer Massnahmenkombination erreicht wird. Der Kanton Bern berechnet den Anspruch auf Prämienverbilligung im Gegensatz zu den anderen Kantonen äusserst differenziert, da viele Einkommenspositionen korrigiert (z.B. Säule 3a, Mitgliederbeiträge, Beteiligungen an Erbgemeinschaften etc.) und verschiedene Arten von Sozialabzügen gewährt werden (für Kinder, für Ehepaare und für alleinstehende Personen). Die erste Massnahme beinhaltet eine Ausdifferenzierung der Kinderabzüge, so dass für das erste Kind neu 15'000 Franken und für jedes weitere Kind 10'000 Franken berücksichtigt werden. Die zweite Massnahme fokussiert in der so genannten Familienkategorie (massgebendes Einkommen³ zwischen 35'0001 und 38'000 Franken, Kantonale Krankenversicherungsverordnung [KKVV], Art. 10) auf Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, wobei deren Prämien statt um 25 Prozent neu um 50 Prozent verbilligt werden. Die Prämien der Eltern werden dabei nicht mehr verbilligt. Da die Kinderabzüge erhöht werden, erhalten Eltern, die heute 25 Prozent der Prämie verbilligt bekommen, eine höhere Prämienverbilligung. Aufgrund der beiden Massnahmen verliert niemand eine Prämienverbilligung.

Mit der Massnahmenkombination steigt die «Grenze IPV» bei allen Familien an. Der kritische Wert bei einem Ehepaar mit einem Kind wird dabei von 67 Prozent auf 76 Prozent massgeblich erhöht. Die «Grenze IPV» bei Ehepaaren mit zwei Kindern beträgt neu 90 Prozent und mit drei Kindern und mehr über 100 Prozent (siehe Tabelle 2).

	Medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median des Reineinkommens (%)	Neue Grenze IPV	Neue Grenze IPV am Median des Reineinkommens
Ehepaar, 1 Kind	CHF 87'158	CHF 58'000	67%	CHF 66'000	76%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 84'625	CHF 68'000	80%	CHF 76'000	90%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 84'310	CHF 78'000	93%	CHF 86'000	102%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 45'341	CHF 51'500	114%	CHF 59'500	131%

Tabelle 2: Auswirkungen der Massnahmenkombination auf die IPV-Grenzen im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen).

3. Der Bundesgerichtsentscheid äusserte sich ausschliesslich zu Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG. Dieser besagt, dass die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung um 50 Prozent verbilligen müssen (für Kinder ab dem Jahr 2021 um 80 Prozent). Andere Personengruppen wie Rentnerinnen und Rentner sind vom Bundesgerichtsentscheid nicht betroffen und erhalten gemäss den Vorgaben des Bundesrechts eine Prämienverbilligung nur, wenn sie in *bescheidenen* wirtschaftlichen Verhältnissen leben (Art. 65 Abs. 1 KVG). Der Regierungsrat sieht daher keinen Anlass, gestützt auf den Bundesgerichtsentscheid zusätzliche Massnahmen zu ergreifen.

4. Mit der beschriebenen Massnahmenkombination erhalten geschätzte 13'000 Personen (5'000 Haushalte) neu sowie 50'000 Personen (24'000 Haushalte) höhere Prämienverbilligungen. Die Massnahmenkombination erzeugt Mehrausgaben von rund 23 Mio. Franken für das Jahr 2020 (neuer Gesamtaufwand: 450 Mio. Franken; vorher: 427 Mio. Franken). Aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben, die ab 2021 eine Verbilligung der Kinderprämien um 80 Prozent fordern, entstehen im Jahr 2021 höhere Mehrausgaben von rund 30 Mio. Franken (neuer Gesamtaufwand: 483 Mio. Franken; vorher: 453 Mio. Franken). Ab dem Jahr 2022 fallen mutmasslich zusätzliche Mehrausgaben aufgrund der Prämienentwicklung an.

Verteiler: Grosser Rat

³ Das massgebende Einkommen zur Berechnung der Prämienverbilligung entspricht dem Reineinkommen korrigiert um die Positionen gemäss Art. 6 KKVV.